Der badische Bezirksrat

Seine Entwicklung und seine Stellung in der staatlichen Verwaltungsorganisation

Zugleich ein Beitrag zum Problem der Weiterbildung der Selbstverwaltung

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen
Fakultät der Universität Freiburg im Breisgau

vorgelegt von

Franz Böhler
Referendar

Jena 1933

Universitäts-Buchdruckerei G. Neuenhahn, G.m.b.H., Jena

Referent: Geheimrat Prof. Dr. W. van Calker

Inhaltsangabe.

§ 1. Geschichtliche Einleitung.

Als das Gesetz über die Organisation der inneren Verwaltung vom 5. Oktober 1863 mit der Einführung der Bezirksräte in Baden dem Laienelement ein Mitwirkungsrecht an der staatlichen Verwaltung einräumte, waren über 4 Jahrzehnte vergangen, seitdem der Wunsch nach einer solchen Einrichtung zum ersten Male in einem badischen Landtage laut geworden war. Der Gedanke ist ebenso alt wie das badische Verfassungsleben überhaupt.

Wenn bereits auf dem zweiten Landtage des jungen konstitutionellen Staatswesens ein Antrag diese Mitwirkung verlangte, so fügte er sich in den Rahmen eines Programmes ein, das schon im ersten Entwicklungsstadium des badischen Konstitutionalismus das Bestreben zum Ausdruck brachte, Baden in allen seinen Teilen zum Rechtsstaat auszubauen.

Die Begeisterung, mit der die ersten beiden Landtage an die Reform aller Gebiete des öffentlichen Lebens herangingen, ist nicht nur mit der Tatsache zu erklären, daß man seit der Verleihung der Verfassung ein neues Zeitalter angebrochen fühlte. Die Zugkraft neuer Ideen pflegt in einem gewissen Verhältnis dazu zu stehen, wie sehr bestehende Einrichtungen und Zustände als nicht mehr zeitgemäß, lästig oder gar in unerträglicher Weise bedrückend empfunden werden. Auf Baden in der Zeit vor und nach 1818 angewandt, müßte dieser Satz zu falschen Schlußfolgerungen führen. Baden hatte nicht in einem Maße unter dem Absolutismus gelitten, daß eine solche Heftigkeit der Reaktion gerechtfertigt gewesen wäre. Es fällt schwer, einem Regierungssystem den Vorwurf der Unterdrückung der Untertanen zu machen, dessen Regierungs- und Verwaltungsgrundsätze die programmatische, sämtliche Behörden verpflichtende Bestimmung enthalten: „daß die Freiheit der Handlungen des Staatsbürgers weiter als für die Sicherheit der übrigen, für eine augenscheinlich überwiegende Wohlfahrt aller oder für die Aufrechterhaltung der Staatsverfassung notwendig ist, nicht eingeschränkt werde“ [1]).

Auch mit der Verweisung auf den in Baden besonders stark zur Auswirkung gelangenden französischen Einfluß ist nicht alles erklärt. Wie die gesamte badische Geschichte lehrt, darf dieser Einfluß

---

1) Hofrathsinstruktion vom 28. Juli 1794 (Karlsruhe 1805) § 25. Vgl. auch Walz, Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden, Tübingen 1909, S. 3.

zweifellos nicht unterschätzt werden. Baden hat infolge seiner exponierten geographischen Lage gegen Frankreich und zum Teil auch dank der zeitweise außerordentlich engen personellen Verbindung der beiden Herrscherhäuser in bewegten Zeiten für französische Ideen immer ein erfolgversprechendes Angriffsfeld gebildet. Aber in der Zeit um 1818 war der von der großen Revolution erzeugte Sturm längst abgeebbt und seine Wellen waren bereits über Baden hinweggegangen. Daß er nach gewaltsamem Ausbruch drängende Spannungen nicht zu erzeugen vermochte, stellt der Regierungsweise Karl Friedrichs, des ersten badischen Großherzogs, das beste Zeugnis aus [2]).

Der Nachdruck, mit dem die Ständeversammlungen von ihrem Zusammentreten an auf Reform drängten, hatte vielmehr einen sehr materiellen Hintergrund. Dies gilt vor allem von der Aufgabe, auf deren Erfüllung mit der größten Beharrlichkeit bestanden wurde und die auch zuerst zu einem erfolgreichen Abschluß gebracht werden konnte: der Reform der Gemeindeverfassung.

Die Anzeichen, die den Zusammenbruch der Finanzkraft der Gemeinden für die nähere und nächste Zukunft ankündigten, hatten an Deutlichkeit nichts zu wünschen übriggelassen. Die finanzielle Zerrüttung der Kommunen hatte einen Grad erreicht, der sofort durchgreifende Maßnahmen des Staates erheischte [3]). Wenn diese Notwendigkeit, die Gemeinden auf eine gesündere finanzielle Basis zu stellen, zum Anlaß genommen wurde, auch ihre rechtliche Stellung zu reformieren, so verliert letztere Bestrebung ihre ursprünglich sekundäre Natur nicht dadurch, daß sie nach der Inangriffnahme der Reform das Verhandlungsbild fast ausschließlich beherrschte. Grund und Zweck der Reform war und blieb in erster Linie die wirtschaftliche Sanierung.

Die finanziellen Schwierigkeiten des Staates und damit der immer zuletzt Leidtragenden, der Gemeinden, gingen bereits auf das Jahr 1771 zurück. Am 21. Oktober dieses Jahres war der am 28. Januar 1765 zwischen Baden-Baden und Baden-Durlach abgeschlossene Erbvertrag mit dem Tode des letzten, ohne Nachkommen gebliebenen

---

2) Vgl. im einzelnen die grundlegende Untersuchung von Andreas, Geschichte der badischen Verwaltungsorganisation und Verfassung in den Jahren 1802—18, Leipzig 1913.

3) Rückhaltlos von Ludwig Winter bei der Darlegung der Motive zum Gesetzentwurf, die Gemeindeverfassung betr., in der Sitzung der 2. Kammer vom 10. Mai 1819 anerkannt (Verhandlungen der 2. Kammer 1819, 2. Beilagenheft S. 41).

Vertreters der baden-badischen Linie, August Georg von Baden-Baden, wirksam geworden und die seit 1535 bestehende Trennung der beiden Markgrafschaften wieder weggefallen. Mit der Markgrafschaft Baden-Baden mußte aber von Baden-Durlach eine Schuldenlast übernommen werden, die zwar unter großen Anstrengungen abgetragen werden konnte, deren Beseitigung aber zu einer Ausbeutung aller vorhandenen Geldquellen zwang und ein finanziell erschöpftes Land zurückließ.

Zur Erholung blieb keine Zeit. Der große Länderanfall in der Zeit nach dem Lunéviller Frieden, Kriegsaufwendungen, Pensionen und Unterhalt der durch die Säkularisation und Mediatisierung Enteigneten usf. brachten erneut riesige Belastungen, die zu der ohnedies beschränkten Finanzkraft des kleinen Landes in keinem Verhältnis standen [4]).

Durch weitgehende Heranziehung des Gemeindevermögens hatte die Regierung der Schwierigkeiten Herr zu werden versucht. Nachteilige ideelle Folgen konnten nicht ausbleiben. Die Verstimmung über die übergroßen finanziellen Belastungen hatte Hand in Hand mit der wachsenden Unzufriedenheit über die der wirtschaftlichen Bedeutung in keiner Weise entsprechende rechtliche Stellung der Gemeinden [5]) ein Gefühl erstarken lassen, das die, den Kommunen nur die Eigenschaft von Geldquellen zuweisende Auffassung des Staates mit der zunehmenden Teilnahmslosigkeit an den kommunalen Geschäften quittierte. Dies ging so weit, daß das Vorsteheramt nicht mehr als ehrende Auszeichnung, sondern als Strafe aufgefaßt wurde, und die Bestellung eines Vogts ohne Anwendung staatlichen Zwanges bisweilen nicht möglich war [6]). Diese politische Apathie blieb nicht auf das Gemeindeleben beschränkt, sondern charakterisiert das ganze öffentliche Leben der damaligen Zeit [7]).

Daß an die längst notwendig gewordene Reform nicht schon zu einem früheren Zeitpunkt herangegangen wurde, findet seine Erklärung in der konstanten Ueberlastung des Staatswesens mit andern Aufgaben. Nach dem umfangreichen Ländererwerb durch den

---

4) Andreas a. a. O. S. 90 u. 96. Großherzog Karl Friedrich hatte schon 1809 Anlaß genommen, die Gründe der unerquicklichen Lage darzulegen (Regierungsblatt 1809 Nr. 38).

5) Nach dem 2. Konstitutionsedikt vom 14. Juli 1807 (RegBl. Nr. 26 Ziff. 11) waren die Gemeinden als Minderjährige anzusehen.

6) So der Abg. Dr. Kern im Kommissionsbericht über den Entwurf einer Gemeindeordnung von 1822 (Verh. 1822 2. K. 2. Bd., Beilage zur Sitzung vom 24. Mai 1822).

7) Vgl. auch Andreas a. a. O. S. 393.

Reichsdeputationshauptschluß, den Preßburger Frieden und die Rheinbundsakte [8]), wodurch Baden — von weniger ins Gewicht fallenden, durch eine Reihe von Staatsverträgen vorgenommenen Gebietsabschleifungen und einem geringfügigen Landerwerb durch den Frankfurter Territorialrezeß abgesehen — seinen endgültigen Umfang erhielt, mußte neben den hierdurch aufgeworfenen Problemen alles andere in den Hintergrund treten. Die dauerhafte Verschmelzung der einzelnen Länderteile stellte das junge Großherzogtum ohnedies vor eine Aufgabe, der es sich nicht immer ganz gewachsen fühlte [9]). Das große Werk gelang denn auch nicht auf den ersten Wurf. 13 Organisationsedikte bemühten sich bereits in der ersten Hälfte des Jahres 1803 um diese Aufgabe. Die Jahre 1807 und 1808 brachten neue Versuche [10]). Und erst das Organisationsreskript vom 26. November 1809 sollte die Lösung bringen, die bis zum Jahre 1863 die Grundlage der badischen Verwaltungsorganisation bildete [11]).

Nachdem die folgenden Jahre bis nach dem Wiener Kongreß vor allem außenpolitische Fragen in den Vordergrund gerückt hatten, bildete die Verleihung der Verfassung vom 22. August 1818 den entscheidenden Wendepunkt [12]). Mit einem Schlage schien die bisherige Zurückhaltung beseitigt und durch eine spontane politische Lebendigkeit ersetzt, die sehr wohl geeignet war, die Aufmerksamkeit der ganzen europäischen Staatenwelt auf die badischen Kammern zu lenken [13]).

---

8) Im einzelnen dargestellt bei Weizel, Das badische Gesetz vom 5. Oktober 1863 über die Organisation der inneren Verwaltung, Karlsruhe 1864, S. 5 ff.

9) In den anonym erschienenen „Erinnerungen eines badischen Beamten" (Freiburg 1872 S. 6) findet sich folgende ebenso amüsante wie bezeichnende Begebenheit: Der Amtsbezirk Lörrach war durch einen schmalen Landstreifen des Kantons Basel in einer für den Verkehr mit der nahen Schweiz äußerst störenden Weise durchschnitten. Als im Jahre 1806 Hofrat Sensburg als Hofkommissar durch Lörrach kam, legten ihm die Amtsgemeinden unter Hinweis auf die jetzt bestehende günstige Gelegenheit die Bitte vor, diesem Mißstand abzuhelfen, was mit der Begründung abgeschlagen wurde: „das erst zum Großherzogtum erhobene Curfürstentum habe so viele Länder erworben, daß es kaum mehr zu regieren sei und man daher keine weiteren Aquisitionen brauchen könne."

10) Die Edikte von 1807 und 1808 waren von vornherein nur als Zwischenlösung gedacht (vgl. Einleitung zum Organisationsreskript vom 26. Nov. 1809).

11) RegBl. Nr. 49—52.

12) F. Fröhlich, Die badischen Gemeindegesetze, Heidelberg 1854 (S. 19), und Andreas (a. a. O. S. 406).

13) In den späteren Verhandlungen im Landtag oft genug mit Stolz betont. Auch von Bluntschli (Denkwürdiges aus meinem Leben, hrsg. von Seyerlen, Nördlingen 1884, 3. Teil S. 5) gerühmt.

Der Uebergang zum konstitutionellen Regierungssystem ging indes, anders als bei der formellen Einführung der Verfassung, nicht ohne große Reibungen vonstatten [14]). Nach einer an sich vielversprechenden Form der Eröffnung des 1. Landtags (22. April 1819) erfolgte schon sehr bald (28. Juli) die Vertagung der Stände durch den Großherzog [15]), der in der unbekümmerten Selbständigkeit der 2. Kammer eine illoyale Ausnützung der durch die Verfassung verliehenen Rechte sah [16]). Von da an ließ bis zum Jahre 1831, dessen hervorragende Bedeutung für die Entwicklung des konstitutionellen Lebens in Baden nicht zuletzt durch den kurz vorher eingetretenen Herrscherwechsel bedingt war [17]), die Spannung nur dann nach, wenn die zweite Kammer die ihr von einem wenig konstitutionellen Fürsten [18]) gewiesenen Schranken wahrte, so hauptsächlich auf den Landtagen von 1825 und 1828, Jahre, in denen von aktivem Verfassungsleben überhaupt nicht mehr gesprochen werden kann [19]).

---

14) Großherzog Ludwig, nach Durchlaufen einer rein militärischen Laufbahn im Alter von über 55 Jahren durch den Tod seines Neffen Karl am 8. Dezember 1818 überraschend auf den Thron berufen, stand den liberalen Bestrebungen nach wie vor sehr skeptisch gegenüber, war aber doch durch die kurz vor seinem Regierungsantritt verliehene Verfassung weitgehend gebunden.

15) Aeußerer Anlaß war hauptsächlich die Stellungnahme der 2. Kammer zum Adelsedikt vom 16. April 1819, wobei allerdings Ludwig Winter bei der Erstattung des Kommissionsberichts der 2. Kammer und bei der Erwiderung auf den der 1. (beides abgedruckt bei Weick, Reliquien von Ludwig Winter, Freiburg 1843, S. 1 ff., 30 ff.) sehr scharfe Worte fand.

16) Ueber die Schwierigkeiten, die die Beratung des Budgets machte, vgl. W. van Calker, Das badische Budgetrecht in seinen Grundzügen, Tübingen und Leipzig 1901, § 3.

17) Ludwig war am 30. März 1830 gestorben, worauf Leopold den Thron bestieg, auch von den Liberalen mit Zuversicht erwartet. Vgl. Carl v. Rotteck (Nachgelassene Schriften, Pforzheim 1841, 1 Bd. S. 330): „Hoffend und fürchtend betreten wir die Schwelle des neuen Jahres."

18) Der Großherzog hielt nicht damit zurück, seine Geringschätzung gegenüber der 2. Kammer in bisweilen sehr verletzender Weise erkennen zu geben. So hatten die Abgeordneten der 2. Kammer bei der Neuherrichtung des Ständehauses Gelegenheit, festzustellen, daß als Unterlage der Tapeten Protokolle der früheren Verhandlungen Verwendung fanden (Schöchlin, Geschichte des Großherzogtums Baden unter der Regierung des Großherzogs Leopold, Karlsruhe 1855, S. 131).

19) Die veränderte Einstellung der 2. Kammer trat im Jahre 1825 besonders auffällig bei der Behandlung der von der Regierung vorgeschlagenen, prinzipiell sehr bedeutungsvollen Verfassungsänderung zutage. In der Abstimmung über den Regierungsvorschlag auf Abänderung der Verfassung u. a. dahin, daß der Landtag nur noch alle 3 Jahre zusammentreten sollte, bestand die liberale Opposition lediglich aus den Stimmen von Duttlinger, Föhrenbach und Grimm, gegen deren Stimmen der Entwurf mit erdrückender Mehrheit Annahme fand (Ges.

§ 2. Die Entstehung des Instituts der Bezirksräte.

Wie die ebenfalls schon auf den ersten zwei Landtagen von der 2. Kammer geäußerten Wünsche nach Trennung der Justiz von der Verwaltung, Einführung des öffentlichen, mündlichen Verfahrens in bürgerlichen und peinlichen Rechtssachen [20]) und Schaffung von Geschworenengerichten [21]), deren Verwirklichung in vollem Umfange in gleicher Weise einen jahrzehntelangen Kampf kostete, war und blieb auch der Antrag, mit dem die Entwicklungsgeschichte des Instituts der Bezirksräte beginnt, Ausdruck einer erstaunlich fortschrittlichen Auffassung vom Wesen des Staates und seiner Verwaltung, aber zunächst ohne praktischen Erfolg.

Am 3. August 1822 legte der Abgeordnete von Itzstein [22]) der 2. Kammer eine Anzeige vor, mit der er aufforderte: „Seine Königliche Hoheit den Großherzog um einen Gesetzesvorschlag ehrfurchtsvoll zu ersuchen, durch welchen in den sämtlichen Kreisen das Institut der Landräthe nach dem Vorbilde, Umfange und Geiste des Landrathes in Rheinbayern eingeführt werden möge“ [23]).

Die rheinbayerischen Landräte, auf die Itzstein Bezug nahm, stammten ihrerseits wieder aus dem französischen Recht. In Frankreich war durch Gesetz vom 28. Pluviôse des Jahres VIII (2. Februar 1800) dem Präfekten bei der Leitung des Departements ein Kollegium von bürgerlichen Ehrenbeamten (conseil général du département) beigegeben worden, dessen Aufgabe darin bestand, bei der Lokalverwaltung begutachtend und anregend mitzuwirken. Die Mitglieder des Generalrats wurden von der Regierung ernannt und entlassen [24]).

Während der Zugehörigkeit zu Frankreich (1801—1815) wurde diese Einrichtung auch in der linksrheinischen Pfalz eingeführt. Als

vom 21. April 1825, RegBl. Nr. 4. Vgl. Schöchlin a. a. O. S. 72 f). Siehe zu dieser ganzen rückläufigen Entwicklung auch W. van Calker im HdbDStR. I. Bd. 1930 S. 57 ff.

20) Antrag des Abg. v. Liebenstein (Verh. 1819 2. K. 1. Heft S. 93).

21) Motion des Abg. Ziegler (Verh. 1822 2. K. 6. Bd., Beilage zur Sitzung vom 29. Juli 1822).

22) Hofgerichtsrat in Mannheim, befand sich als Vertreter der Stadt Mannheim in der 2. Kammer. Welches Ansehens er sich bei den Liberalen erfreute, mag daraus entnommen werden, daß er im Jahre 1849 als Kandidat bei der Wahl des Reichsverwesers aufgestellt war. Er vermochte allerdings nur wenige Stimmen auf sich zu vereinigen. Vgl. Fr. v. Weech, Badische Biographien, Heidelberg 1875, Bd. 1 S. 430.

23) Verh. 1822 2. K. 7. Bd. S. 258.

24) Jèze, Das Verwaltungsrecht der französischen Republik, Tübingen 1913, S. 195 f.

auf Grund der Pariser Friedensschlüsse von 1814 und 1815 die Pfalz links des Rheins wieder an Deutschland zurückfiel, übernahm Bayern mit dem größten Teil der bisher französischen Gebiete der Rheinpfalz auch diese Einrichtung des Generalrats unter der einzigen Abänderung, daß der Name „Generalrat" durch „Landrat" ersetzt wurde. Im Jahre 1819 richtete der bayerische Landtag an den König die Bitte um Einführung der Landräte auch in den rechtsrheinischen bayerischen Regierungsbezirken. Dem Antrag wurde mit Verordnung vom 1. Januar 1822 stattgegeben und das gewünschte Institut in sämtlichen Bezirken des Königreichs Bayern eingeführt. Der nach Ansicht der Kammern jedoch vollkommen unzureichende Ausbau der Zuständigkeiten der Landräte veranlaßte den Landtag zu einer ablehnenden Stellungnahme, worauf der König mit Entschließung vom 20. Juni 1822 den Vollzug der Verordnung einstweilen einstellte. Nach mehreren ergebnislosen Anläufen in der Folgezeit brachte dann das Jahr 1828 mit Gesetz vom 15. August die Einführung der Landräte für das ganze Königreich. Auch diese Regelung unterließ es, das schon dem französischen conseil général anhaftende Grundübel einer allzu beschränkten Kompetenzzuteilung zu beseitigen, war aber in dieser Form doch vorläufig von Bestand [25]).

Itzsteins Antrag, der politischen Reife seiner Zeit weit vorauseilend, kann nach seiner allgemeinen Bedeutung für eine Neugestaltung der staatlichen Verwaltungsorganisation nicht hoch genug eingeschätzt werden. Die gewählte Formulierung läßt aber doch eine hohe Wertung der bayerischen Einrichtung erkennen, die im Hinblick auf die mangelnde praktische Bedeutung dieses Instituts nicht gerechtfertigt war [26]). Ob Itzstein bei der Vorlegung seiner Anzeige von den jüngsten bayerischen Vorgängen Kenntnis hatte, scheint allerdings zweifelhaft. Die kaum 2 Monate vorher erfolgte Suspendierung der Verordnung vom 1. Januar 1822 hätte dazu angetan sein können, den badischen Antragsteller einen geeigneteren Zeitpunkt wählen zu lassen [27]).

---

25) Vgl. zu Vorstehendem Bayerisches Staatsrecht von Max v. Seydel, bearb. von Rob. Piloty, Tübingen 1913, 1. Bd. S. 647 ff., und M. v. Seydel in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts 3. Bd. 1. Halbbd. 1. Abtlg. S. 127 ff.

26) Siehe Piloty a. a. O. S. 649 f.

27) Die Mängel der bayerischen Einrichtung wurden auch später noch von den badischen Liberalen übersehen. Stand doch in Baden die bayerische Regierung gerade wegen der Einführung der Landräte in dem Rufe besonderer Freisinnigkeit. Rotteck sah sogar in der bayerischen Einrichtung den einzig wesentlichen Erfolg, den bis zum Jahre 1829 die landständischen Versammlungen in den

Im einzelnen auszuführen, wie die weitere Ausgestaltung gedacht war und inwieweit eine Angleichung an die badischen Verhältnisse stattfinden sollte, hatte Itzstein keine Gelegenheit: der Antrag kam in den Kammern nicht mehr zur Sprache [28]).

Nachdem der 3. und 4. Landtag (1825 und 1828) auf die tatkräftige Weiterarbeit an sämtlichen Problemen, die durch die ersten beiden Landtage aufgeworfen worden waren, verzichtet hatten, knüpfte der am 17. März 1831 eröffnete 5. Landtag wieder an die Tradition von 1822 an [29]). Schon am 26. März griff der Abgeordnete Welcker [30]) den Itzsteinschen Gedanken mit dem Antrage wieder auf: „den Großherzog zu bitten, den Kammern ein Gesetz vorlegen zu lassen, zur Aufhebung der Kreisdirektorien und Einführung von Landräthen, aus nicht bezahlten Volksabgeordneten, die sich temporär versammeln“ [31]).

Nach Verweisung an die Petitionskommission wurde dem ersten Teil des Antrags schon sehr bald stattgegeben. Durch landesherrliche Verordnung vom 26. Januar 1832 [32]) wurde „zur Vereinfachung der gesamten Staatsverwaltung und, um als Folge davon eine zweckmäßige Ersparung zu erzielen und noch weitere vorzubereiten“ die

---

verschiedenen deutschen Ländern gebracht hatten. In einem Vortrag in der Historischen Gesellschaft zu Freiburg am 9. Februar 1829 faßte er sein Urteil über das Ergebnis der deutschen Landtage in die ironischen Worte zusammen: „Sie haben aber — etwa die Einführung der Landräthe im Bayerischen abgerechnet — den guten alten Zustand nur wenig verändert“ (Rotteck a. a. O. S. 175).

28) Den Anträgen auf Einführung von Geschworenengerichten ging es nicht besser. Nachdem Dr. Duttlinger in dem Kommissionsbericht der 2. Kammer ausgeführt hatte, daß man keinen Wert auf die Einführung von Geschworenen lege, wie sie in Frankreich bestünden („vor denen Gott uns bewahren möge“), da sie dort infolge ihrer Abhängigkeit von der Regierung eher den Namen „Regierungskommissare“ verdienten (Verh. 1822 2. K. 6. Bd., Beil. zur Sitzung vom 29. Juli), ließ die Großherzogliche Regierung dem Antrag die energische Absage erteilen: „daß die Regierung sich in die Diskussion über diesen Gegenstand nicht einlasse und darauf aufmerksam machen wolle, ob es rätlich sei, eine Institution wie das Gericht der Geschworenen, das in alle bürgerlichen Verhältnisse so tief eingreife, zuerst unter allen Staaten im Großherzogtum einzuführen.“ Das Bestehen von Geschworenengerichten in Nordamerika, England und Frankreich beweise nichts, da man auch ihre Nachteile kennengelernt habe (Verh. 1822 2. K. 7. Bd. S. 89).

29) Das Jahr 1831 sah das badische landständische Leben in höchster Blüte. Die 1825 abgeänderte Verfassung wurde wieder in der alten Form hergestellt, vor allem aber die Gemeindereform in liberalem Sinne durch das Gesetz über die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden vom 31. Dezember 1831 (RegBl. 1832 Nr. 8) zum Abschluß gebracht.

30) Professor der Rechte in Freiburg.

31) Verh. 1831 2. K. Heft 2 S. 4 und Landtagsblatt 1831 S. 31.

32) RegBl. 1832 Nr. 9.

Einteilung des Landes in sechs Kreise sowie die Kreisdirektorien aufgehoben und durch vier Kreise mit ebensoviel Kreisregierungen als Administrativstellen ersetzt. Im übrigen blieb der Welckersche Antrag ohne Erfolg.

Wiederum verging ein Zeitraum von rund zehn Jahren, währenddessen die Frage vollkommen ruhte. Erst nach einem Dezennium, angefüllt mit erbittertsten Kämpfen zwischen Liberalismus und Reaktion [33]), wurde der schon zweimal vergeblich vorgebrachte Wunsch mit nicht mehr Aussicht auf Erfolg erneut geltend gemacht. In den Sitzungen vom 29. und 30. Juni 1842 [34]) wiederholte Welcker seine Anträge auf grundlegende Aenderung der gesamten Staatsorganisation. In Ausführungen voll schärfster Angriffe auf die Regierung suchte er nachzuweisen, daß Baden, einstmals in der Verwirklichung liberaler Ideen weit voranschreitend, immer noch an veralteten und rückständigen Einrichtungen festhalte und von freisinnigeren Nachbarländern längst überholt worden sei. „Ich erinnere nur beispielsweise ... an die durch die württembergischen Oberamtsversammlungen wie durch die bayerischen Landräthe gegebene Mitwirkung des Volkes an der Controle und Verwaltung rein provinzieller Angelegenheiten.“ Es waren keine unbekannten Wünsche mehr, die Welcker in seinem sieben Punkte umfassenden Antrag zum Ausdruck brachte. So forderte er als 4. Punkt seines Reformprogramms Oeffentlichkeit und Mündlichkeit des Verfahrens und die Einführung von Schwurgerichten als notwendige Aenderungen der Gerichtsverfassung und der Prozeßordnungen.

Auf dem Gebiete der Verwaltung trug er mit dem 7. Punkt seines Antrags darauf an, „daß durch Einführung einer zweckmäßigen, volksmäßigen Landraths- oder Kreisrathseinrichtung, ähnlich, jedoch in größerem Maße als durch die württembergischen Oberamtsversammlungen oder bayerischen Kreis- und Landrathseinrichtungen, eine gewisse Teilnahme in Beziehung auf die Provinzialverwaltung, ein Recht zur Beratung und Bewilligung provinzieller Einrichtungen, Straßen, Lehr-, Arbeits- und ähnlichen Anstalten und ein Recht der Bitte, Beschwerde und Controle in Beziehung auf die amtliche Provinzialverwaltung eingeräumt werde“.

---

33) Schon im Jahre 1832 war auf Verlangen des Deutschen Bundes eine strenge Zensur eingeführt worden. Scharfe Maßnahmen wurden vor allem gegen die Freiburger Universität ergriffen, an der sich Rotteck, Welcker und Duttlinger mißliebig gemacht hatten (vorübergehende Schließung der Universität; Pensionierung von Rotteck und Welcker).

34) Landtagszeitung 1842 Nr. 57—60.

Wenn Welcker hierzu ausführte, dieser Antrag bedürfe keiner Begründung, da in der 2. Kammer der Wunsch nach einer solchen Einrichtung zu oft ausgesprochen worden sei, so war die angeführte Tatsache, wenigstens teilweise, richtig, der daraus abgeleitete Schluß aber vollkommen falsch. Denn bisher war in den Verhandlungen noch mit keinem Wort zur Sprache gekommen, auf welchen Gedanken der Antrag beruhte und welche Erfolge sich der jeweilige Antragsteller von einer solchen Einrichtung versprach. So sah Welcker von einer näheren Begründung ab und beschränkte sich auf die Feststellungen, „daß strengste Zentralisierung ein Unheil für den Staat bedeute" und daß die verlangte Einrichtung ein „zu natürliches, notwendiges und volksmäßiges Mittelglied zwischen der Gemeinde und der Ständeversammlung" bilde. Diese Aeußerungen weisen zudem darauf hin, daß der Unterschied zwischen der Selbstverwaltung, wie sie den Gemeinden durch die Gemeindeordnung von 1831 verliehen worden war, und der prinzipiell anders gearteten [35]) Mitwirkung des Laienelements an der staatlichen Provinzialverwaltung, wie sie den Landräten zugeteilt werden sollte, noch nicht erkannt war.

Der merkwürdig revolutionäre Ton, der in den Ausführungen Welckers mitklang, ist charakteristisch für die Stimmung, die den ganzen Landtag von 1842 beherrschte. Dieser Landtag bildete den Auftakt der Periode, die mit den Ereignissen der Jahre 1848/49 abschloß. Vorerst blieb auch diesmal der Wunsch nach volkstümlicherer Gestaltung der Verwaltungsorganisation ohne Erfolg: mit der Verweisung in die Abteilungen war er begraben, um erst im Jahre 1848 seine Auferstehung zu feiern [36]).

In der Sitzung vom 2. März 1848 [37]) hatte sich die 2. Kammer — wiederum auf Anregung Welckers — zur Vorlegung eines umfassenden Programms an die Regierung entschlossen, das in zwölf Punkten die prinzipiellen Forderungen enthielt, deren umgehende Verwirklichung verlangt wurde. Unter Ziffer 9 kehrte der Wunsch wieder, „daß eine volkstümliche Kreisverwaltung durch geeignete Beteiligung der Bürger an derselben eingeführt werde". Unter dem Druck einer bedrohlichen Verschärfung der innerpolitischen Lage [38])

---

35) Unten näher auszuführen.

36) Der 4. Antrag zeitigte einen rascheren Erfolg. Die geforderte Oeffentlichkeit und Mündlichkeit des Gerichtsverfahrens brachte bereits die Strafprozeßordnung von 1845. In Wirksamkeit allerdings erst seit 1851.

37) Verh. 1847/49 2. K. 6. Beilagenheft S. 354/55.

38) Die akute Gefahr einer Revolution war schon früher erkannt worden. Man hatte auch der wachsenden radikalen Bewegung durch verschiedene frühere

war von der Regierung die Zusicherung auf Vorlegung entsprechender Gesetzentwürfe abgegeben worden. Auf den noch im März in Wien und Berlin erfolgten Ausbruch von Gewalttätigkeiten suchte man mit sofortigen Zugeständnissen einem ähnlichen Lauf der Dinge in Baden vorzubeugen. Unverzüglich wurden die in Aussicht gestellten Gesetzentwürfe in Bearbeitung genommen. Trotzdem es auch in Baden im April zu Aufständen gekommen war, erlitten die in Angriff genommenen Arbeiten keine Unterbrechung. Am 13. Mai trat die Regierung mit einem Entwurf über die Einrichtung von Geschworenengerichten vor die Kammern [39]). Am 20. Juli folgte die Vorlegung eines Gesetzentwurfs des Ministers Bekk, die Einrichtung und den Geschäftskreis der Verwaltungsbehörden betreffend [40]), über den der Abgeordnete Lamey den Kommissionsbericht der 2. Kammer erstattete [41]). Unter dem 17. Februar 1849 wurde das Gesetz über die Einrichtung von Geschworenengerichten verkündet, ohne allerdings diese Gerichte sofort ins Leben einzuführen. Die Vorarbeiten für die Schaffung einer neuen Verwaltungsorganisation nahmen längere Zeit in Anspruch. Der vorgelegte Entwurf mußte durch einen zweiten ersetzt, und auch dieser einer nochmaligen Ueberarbeitung unterzogen werden. Doch wurde der Abschluß immerhin so betrieben, daß das Gesetz über die Einrichtung und den Geschäftskreis der Verwaltungsbehörden am 10. April 1849 verkündet werden konnte [42]).

Den liberalen Forderungen in voller Weise Rechnung tragend, bedeutete die Neuregelung einen völligen Umsturz der bisherigen Organisation. Aufgebaut auf die Welckerschen Vorschläge, übertrug das Gesetz den durch die Gemeindeordnung von 1831 vorerst nur für das Sondergebiet der gemeindlichen Verwaltung verwirklichten Gedanken der Selbstverwaltung in etwas veränderter Form nunmehr auch auf die weitere Staatsverwaltung. Im einzelnen suchte man, gleichzeitig auch von dem sehr angebrachten Bestreben nach Vereinfachung und Verbilligung des Geschäftsganges geleitet, die gewünschte Volkstümlichkeit durch folgende Maßnahmen zu erreichen:

Sowohl die 79 Bezirksämter mit den an sie angeschlossenen Amtsrevisoraten, wie auch die vier Kreisregierungen — also untere und

---

Maßnahmen den Wind aus den Segeln zu nehmen versucht, so vor allem (1846) durch die Abberufung v. Blittersdorffs und Uebertragung des Innenministeriums an Bekk. Wie alle anderen hatte auch letztere, an sich sehr aussichtsreiche Maßnahme ihre Wirkung hauptsächlich deswegen verfehlt, weil sie zu spät kam. Die Wogen des Radikalismus, von allen Seiten genährt, gingen schon zu hoch.

39) Verh. 1847/49 2. K. 7. Beilagenheft S. 245.

40) Verh. 1847/49 2. K. 7. Beilagenheft S. 367 ff.

41) Verh. 1847/49 2. K. 8. Beilagenheft S. 43 ff.

42) RegBl. Nr. 23 S. 205—214.

mittlere Stellen der bisherigen Organisation — sollten aufgehoben und durch zwölf Kreisverwaltungen, jeweils mit Kreisamt, Kreisversammlung und Kreisausschuß ersetzt werden (§ 1). Die durch geheime Volkswahlen zu bestellende Kreisversammlung (§ 5) sollte regelmäßig einmal im Jahre zusammentreten, vom Ministerium des Innern aber zu außerordentlichen Sitzungen einberufen werden können (§ 14). Als Vertretungsorgan des Kreisverbandes, zu dem sämtliche Gemeinden eines Verwaltungsbezirkes zusammengeschlossen waren (§ 3), sollte sie alle Angelegenheiten des Kreisverbandes mit Ausnahme der allgemeinen Landesangelegenheiten in Beratung nehmen, darüber Beschlüsse fassen und Anträge stellen können (§ 19), und im einzelnen über prinzipiell dieselben Angelegenheiten zu beschließen haben, wie sie später durch das Verwaltungsgesetz von 1863 dem gleichbenannten Organ des Kreises zugeteilt wurden (§ 20). Der aus sechs bis acht Mitgliedern bestehende Kreisausschuß sollte seinerseits wieder in geheimer Stimmgebung von der Kreisversammlung aus deren Mitgliedern oder andern in die Kreisversammlung wählbaren Einwohnern des Bezirks gewählt werden (§ 11). Dieser ständige Ausschuß war nicht nur berufen zur Mitwirkung an der Durchführung der von der Kreisversammlung gefaßten Beschlüsse (§ 23), sondern erhielt auch die Erledigung rein staatlicher Verwaltungssachen und die Entscheidung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten überwiesen (§§ 25 und 26). Er vereinigte also im wesentlichen die Kompetenzen in sich, die das Verwaltungsgesetz von 1863 unter Kreis- und Bezirksrat aufteilte. Den Vorsitz in Kreisversammlung und Kreisausschuß — mit Stimmrecht jedoch nur im Falle der Stimmengleichheit — sollte der von der Regierung zu ernennende [43]) Vorstand des Kreisamts (Kreishauptmann) führen. Ihm oblag die Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse der Versammlung und des Ausschusses (§ 35). Im übrigen war er staatliches Verwaltungsorgan. Gegen Beschlüsse des Kreisausschusses stand ihm im öffentlichen Interesse die Einsprache an das Ministerium des Innern zu, gegen dessen Entscheidung der Kreisausschuß Rekurs an das Staatsministerium einlegen konnte (§ 38) [44]).

---

43) Aus dem Fehlen einer Wahlvorschrift zu schließen. So auch Flad, Zeitschrift für die badische Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege 1928 S. 86.

44) In dem Kommissionsbericht hatte Lamey angeregt, über die Einsprache des Kreishauptmanns in gewissen Fällen einen selbständigen Verwaltungsgerichtshof entscheiden zu lassen. Dieser Anregung gab Minister Bekk Folge und legte am 13. November 1848 einen Gesetzentwurf über die Errichtung eines selbständigen Verwaltungsgerichtshofs vor. Von der Beratung wurde jedoch im Hinblick auf die Bestimmung des § 49 der Grundrechte, daß die Verwaltungs-

In weitgehender Angleichung der rechtlichen Stellung der Kreisverbände an die der Gemeinden war (§ 22) bestimmt, daß die Beschlüsse der Kreisversammlung der Staatsgenehmigung nur insofern bedurften, als diese Genehmigung nach Vorschrift der Gemeindeordnung im gleichen Falle von allen Gemeinden auch für die Gemeindebeschlüsse einzuholen war.

Es mag einigermaßen in Erstaunen versetzen, daß dem von Minister Bekk vorgelegten Entwurf, der an liberalen Zugeständnissen über das 1863 eingeräumte Maß erheblich hinausging, „nicht ohne einigen Grund" der Vorwurf gemacht wurde, „daß er nicht tief genug in die seitherigen organischen Bestimmungen eingreife" [45]). Ein radikalerer Umsturz des bisher Bestehenden wäre kaum denkbar gewesen. Auch andere laut gewordene Bedenken wurden aber in dem Bewußtsein zurückgestellt, daß noch jegliche praktische Erfahrung fehle und die Auswirkung der Neuorganisation nur schwer vorauszusehen sei. Man beschränkte sich deswegen darauf, dafür Sorge zu tragen, „daß die Grundlagen und die allgemeine Durchführung der Prinzipien eine gediegene und heilsame sei", und behielt sich das Weitere für die Zukunft vor [46]).

Die Regierung hielt den Zeitpunkt, die einschneidenden Veränderungen sofort wirksam werden zu lassen, noch nicht für gekommen und verkündete das Gesetz mit dem Zusatz: „Der Tag, an welchem dieses Gesetz in Wirksamkeit tritt, wird nachträglich bekanntgemacht werden." Die revolutionären Unruhen des Jahres 1849 und ihre Niederwerfung bildeten für die Regierung den Grund, sich von dieser Pflicht entbunden zu fühlen: das Gesetz ist nie in Kraft getreten. Damit war auch dieser — bisher aussichtsreichste — Versuch mißlungen.

Um so größeres Interesse darf für sich in Anspruch nehmen, daß etwa zur selben Zeit in einem einzelnen Amtsbezirk eine Einrichtung geschaffen wurde, die ohne Rücksicht auf das Fehlen gesetzlicher Grundlagen den Wunsch nach volkstümlicherer Gestaltung der Verwaltungsorganisation verwirklichte. Wenn das Vorgehen auch Nachahmung nicht gefunden hat, so zeitigte der in diesem Einzelfall erzielte Erfolg doch bedeutsame, über den örtlichen Bereich hinausreichende Wirkungen.

---

rechtspflege aufhöre, abgesehen (Fr. v. Weech a. a. O. 3. Bd. 1881 S. 91 und Weizel a. a. O. S. 347/48).

45) Lamey im Kommissionsbericht.

46) Lamey a. a. O. S. 45.

In der kleinen Amtsstadt Waldkirch hatte im Jahre 1848 der damalige Amtsvorstand, Oberamtmann Winter [47]), noch vor der Vorlegung des Gesetzentwurfs über die Einrichtung und den Geschäftskreis der Verwaltungsbehörden an die Stände, ausschließlich auf eigene Verantwortung gestützt, folgende Einrichtung ins Leben gerufen [48]):

Im Auftrage des Amtsvorstands hatten die Bürgermeister der Amtsgemeinden aus sämtlichen Einwohnern des Amtsbezirks vier, in besonderem Maße des Vertrauens würdige Personen ausgewählt. Das Ergebnis dieser Wahl war in den Gemeinden bekanntgemacht worden, worauf jedem Gemeindebürger das Recht zustand, gegen die benannten Personen Einwendungen vorzubringen. Aus diesen vier Männern wurde ein Kollegium gebildet, das unter dem Namen „Bezirksrath" in ehrenamtlicher, unbesoldeter Funktion bei der Verwaltung des Amtsbezirkes mitzuwirken berufen war.

Regelmäßig zweimal im Monat wurde das Kollegium in die Amtskanzlei zu Sitzungen einberufen, in denen der Amtsvorstand „alle wichtigeren Gegenstände der Verwaltung" zur Sprache brachte, nach der tatsächlichen und rechtlichen Seite erläuterte und den Mitgliedern des Bezirksrats Gelegenheit zur Aeußerung gab. Die Auswahl der zur Beratung gelangenden Gegenstände im einzelnen behielt sich Winter vor, wie er auch dem Gutachten des Kollegiums, das jeweils mit kurzer Begründung zu den Akten genommen wurde, eine für die Entschließung des Amts bindende Wirkung nicht zuerkannte.

Mit Bericht vom 15. Juni 1848 setzte Oberamtmann Winter die vorgesetzte Regierung des Oberrheinkreises von der getroffenen Einrichtung in Kenntnis [49]). In der beigegebenen Begründung sind im wesentlichen schon alle die Momente enthalten, die auch bei der generellen Einführung der Bezirksräte im Jahre 1863 im Vordergrunde standen. So wurde es als ein unbedingtes Erfordernis der Zeit bezeichnet, daß durch eine volkstümlichere Gestaltung der Staatsverwaltung das Vertrauen der Amtsangehörigen zu der öffentlichen Verwaltung gehoben und befestigt werde. Durch Beiziehung des

---

47) Nicht identisch mit dem bekannteren Minister Ludwig Winter.

48) Es liegt nahe, anzunehmen, daß Oberamtmann Winter zu seinem Vorgehen durch die Vorgänge vom 2. März 1848, die das prinzipielle Einverständnis der Regierung hatten erkennen lassen, angeregt worden war.

49) Urschriftlich in den Normalakten (XXVII Staatsorganisation 5. Bezirksverwaltung Jahr 1864) des Landeskommissärs für die Kreise Freiburg, Lörrach und Offenburg. Abgedruckt unten Anlage A.

Herrn Landeskommissär Schwoerer in Freiburg bin ich für die Erteilung der Erlaubnis zur Verwertung des vorhandenen Aktenmaterials zu größtem Danke verpflichtet.

Laienelements in der dargestellten Form glaubte man dieses Ziel deswegen zu erreichen, weil den Amtsangehörigen nunmehr eine größere Gewähr für die Richtigkeit und Zweckmäßigkeit der amtlichen Maßnahmen gegeben sei. Vor allem sei von Vorteil, daß die Bezirksräte dem entscheidenden Beamten ihre viel intensivere Orts- und Sachkenntnis zur Verfügung stellen könnten. Bedenken wegen einer evtl. gesetzlichen Nichtzulässigkeit glaubte Winter deswegen nicht haben zu müssen, weil nach seiner Ansicht der Bezirksbeamte schon bisher die Möglichkeit hatte, zur Beratung in gewissen Fragen Männer seines Vertrauens zuzuziehen. Die Vorlegung des Berichts erfolge nur aus dem Grunde, um der Regierung des Oberrheinkreises die in den Akten enthaltenen Gutachten des Bezirksrats verständlich zu machen.

Die Kreisregierung in Freiburg hatte gegen die neue Institution prinzipiell nichts einzuwenden, glaubte aber doch deswegen dem Ministerium die Angelegenheit vortragen zu müssen, weil aus der Mitwirkung des Bezirksrats bei administrativcontentiösen Sachen Anfechtungsgründe erwachsen könnten [50]).

Das Ministerium vertrat im wesentlichen denselben Standpunkt [51]), machte aber noch die weitere Einschränkung, daß mangels einer gesetzlichen Grundlage in den Protokollen die Bezeichnung „als ein wirklicher Bezirksrath, bzw. als ein konstituirter Körper" nicht zulässig sei. Zugleich wurde mitgeteilt, daß über diesen Gegenstand demnächst den Ständen ein Gesetzentwurf zugehen werde [52]).

So war die Einrichtung in Waldkirch vom Ministerium als Zwischenlösung zugelassen worden. Nachdem jedoch feststand, daß das Gesetz vom 10. April 1849 nicht in Vollzug gesetzt werde und mit der Verwirklichung der darin vorgeschlagenen Neuerungen in absehbarer Zeit auch nicht gerechnet werden könne, war es das Ministerium des Innern, das, soweit ohne gesetzliche Grundlage möglich, dem in Waldkirch verwirklichten Gedanken eine breitere Basis zu verschaffen versuchte. Durch Rundschreiben des Ministers des Innern vom 17. September 1849 wurden sämtliche Amtsvorstände u. a. aufgefordert, bei allen wichtigeren Gegenständen der öffentlichen Verwaltung kundige und patriotische Männer des Bezirks zur Beratung beizuziehen [53]). In enger Anlehnung an das im Bericht des Amts

---

50) Mit Beschluß vom 20. Juni 1848. Vgl. unten Anlage B.
51) Erlaß vom 24. Juni 1848. Unten Anlage C.
52) Vorgelegt am 20. Juli 1848, über die Einrichtung und den Geschäftskreis der Verwaltungsbehörden (siehe oben).
53) Auszugsweise abgedruckt bei Weizel a. a. O. S. 55 f.

Waldkirch vom 15. Juni 1848 Ausgeführte war dieses Vorgehen damit begründet, daß die unbedingte Notwendigkeit bestehe, das Vertrauen der Bevölkerung in die öffentliche Verwaltung durch Beiziehung des Laienelements zu heben.

Die Regierung des Oberrheinkreises hatte kurze Zeit nachher nochmals Gelegenheit, zu der Frage Stellung zu nehmen. Anlaß war wiederum das Vorgehen des Oberamtmanns Winter, der — nunmehr als Amtsvorstand in Lörrach — auch hier die in Waldkirch erprobte Einrichtung ins Leben rief, sich jetzt allerdings auf das Rundschreiben vom 17. September 1849 berufen konnte. Unter dem 31. Dezember 1849 erstattete die Regierung des Oberrheinkreises von den in Lörrach getroffenen Maßnahmen Anzeige an das Ministerium [54]). Die Stellungnahme fiel im allgemeinen auch jetzt wieder zugunsten des neuen Instituts aus, jedoch wurden nach zwei Richtungen Vorbehalte gemacht. Einmal wies die Kreisregierung darauf hin, daß es unmöglich sei, die Einrichtung einer so wichtigen Institution ausschließlich dem Ermessen des einzelnen Amtsvorstands zu überlassen. Dringend zu wünschen sei vielmehr eine generelle Regelung durch die oberste Staatsbehörde. Zum zweiten war man der Ansicht, daß eine an sich zu begrüßende, allgemeine Einführung des Instituts doch das Wiederkehren geordneter Verhältnisse und die Aufhebung des Kriegszustandes zur Voraussetzung habe. Die in Lörrach aber schon ins Leben eingeführte Einrichtung befürwortete man aufrechtzuerhalten, da sie irgendwelche Mißstände nicht gezeitigt hätte und von der Bevölkerung nur günstig aufgenommen worden sei.

Damit hören, soweit feststellbar, die über diesen Gegenstand vorhandenen aktenmäßigen Vorgänge auf. Daß dieses Kapitel interessantester Entwicklungsgeschichte, obwohl als Vergleichsmaßstab für einen zu erzielenden Erfolg von größter Bedeutung, weder in den Motiven noch in den Verhandlungen über das Verwaltungsgesetz von 1863 Erwähnung fand, rechtfertigt die Annahme, daß man sich in anderen Amtsbezirken dem Vorgehen Winters nicht anschloß. Die Verwirklichung der ministeriellen Anregung in allen Amtsbezirken hätte auch bei jedem einzelnen Bezirksbeamten eine Tatkraft und einen Weitblick vorausgesetzt, der allgemein doch wohl nicht vorhanden war. Man überließ das Weitere dem Gesetzgeber und wartete ab.

Der Zeitraum bis zur Wiederaufnahme der Arbeiten durch den Gesetzgeber zog sich über Erwarten lange hin. Den Anstoß gab

54) Von einem Abdruck des sehr umfangreichen Berichts muß Umgang genommen werden.

die 2. Kammer in der Sitzung vom 11. Februar 1858 mit dem Antrag: „Die Großherzogliche Regierung möchte ... den ganzen Staatsorganismus in der Richtung seiner Vereinfachung prüfen und sich Vorschläge machen lassen, damit deren Resultat, soweit erforderlich, der nächsten Ständeversammlung vorgelegt werden könne“ [55]). Schon in der mehr als bescheiden gefaßten und zu den vor einem Jahrzehnt geltend gemachten Forderungen in seltsamem Gegensatz stehenden Formel scheint zum Ausdruck zu kommen, wieviel man aus dem letzten Jahrzehnt gelernt hatte. Die Aussichten auf eine nunmehr endlich erfolgreiche Lösung der immer wieder zurückgestellten Fragen wurden in der Folgezeit hauptsächlich durch zwei Ereignisse wesentlich gehoben. Am 2. April 1860 hatte Großherzog Friedrich, in der sogenannten Konkordatsfrage entgegen seinem konservativen Kabinett dem Standpunkt der 2. Kammer zuneigend, die Minister von Meysenbug und von Stengel entlassen und durch die Führer der oppositionellen Liberalen, Oberhofrichter Stabel und den Professor der Rechte in Freiburg, August Lamey, ersetzt. Stabel erhielt das Ministerium der Justiz und einstweilen auch das des Aeußern übertragen, während Lamey das Innenministerium übernahm. Im Mai 1861 wurde sodann Freiherr von Roggenbach mit der Leitung des Auswärtigen betraut [56]). Ein zweites Ereignis trug dazu bei, eine einmütige Zusammenarbeit zu fördern: die formelle Liquidierung der Revolution durch die am 7. August 1862 verkündete Amnestie für „Zivil- und Militärper-

---

55) Verh. 1857/58 2. K. 1. Protokollheft S. 116.

56) Der seit 1853 zwischen der Großherzoglichen Regierung und dem Erzbischof und dem Domkapitel der oberrheinischen Kirchenprovinz in Freiburg bestehende Konflikt, der zeitweise außerordentlich scharfe Formen annahm, war am 28. Juni 1859 durch ein mit der Kurie abgeschlossenes Uebereinkommen beendet worden, das Papst Pius IX. unter dem 10. Oktober 1859 mit der Bulle „Aeterni pastoris vicaria“ und der Großherzog durch Verordnung vom 5. Dezember 1859 ratifizierte (RegBl. S. 441 ff.). Die 2. Kammer stellte, nachdem eine von ihr eingesetzte Kommission die Rechtsgültigkeit der Vereinbarung wegen des Fehlens der Mitwirkung der Stände verneint hatte, den Antrag, die das Konkordat verkündende Verordnung außer Kraft zu setzen. Der Entscheidung des Landesherrn vorgreifend, forderten v. Stengel und v. Meysenbug in einem Rundschreiben an die Amtsvorstände zu einer energischen Durchführung der durch die Verordnung vom Dezember 1859 rechtsverbindlich gewordenen Konvention auf, was Großherzog Friedrich mit ihrer sofortigen Entlassung beantwortete.

Durch Großherzogliche Entschließung vom 9. Oktober 1860 (RegBl. S. 382) wurde die Verordnung vom 5. Dezember 1859 aufgehoben und gleichzeitig die unter Wahrung der Rechte der Volksvertretung zustande gekommenen Kirchengesetze verkündet (RegBl. 1860 S. 375 ff.). Ueber Anlaß und Verlauf des Konflikts im einzelnen vgl. Dove, Großherzog Friedrich von Baden, Heidelberg 1902, S. 51 ff., 71 ff.

sonen, welche wegen politischer und nicht zugleich wegen schwerer gemeiner Verbrechen verurteilt sind“ [57]).

So begannen die Verhandlungen des am 30. November 1861 eröffneten Landtags unter einem günstigen Stern. Der Erfolg hat den Erwartungen, die an diese Tatsache geknüpft wurden, Recht gegeben. In überraschend kurzer Zeit wurde das, sämtliche Gebiete des öffentlichen Lebens erneuernde, Reformwerk vollendet, das in allen seinen Teilen von einem fortschrittlichen Geiste zeugt und in mehr als einem Punkte bahnbrechend und für die spätere Reichsgesetzgebung richtunggebend geworden ist [58]).

Der am 23. Juli 1863 geschlossene Landtag war zweifellos nicht von einem so starken politischen Leben durchpulst wie die, in dieser Beziehung um vieles glänzendere Epoche von 1831. In der badischen Landtagsgeschichte findet sich aber kein Landtag, der, das Ergebnis gesehen, ebenso erfolgreich gewesen wäre. Die Reform der Verwaltungsorganisation bildet nur einen kleinen Ausschnitt aus dem großen Reformwerk. Zugleich mit dem Gesetz, die Organisation der inneren Verwaltung betr. vom 5. Oktober 1863 traten am 1. Oktober 1864 in Kraft [59]): die neue Gerichtsverfassung, das Polizeistrafgesetzbuch, die Strafprozeßordnung, die Zivilprozeßordnung, um nur die wichtigsten zu nennen [60]). Sämtliche Gesetze entsprangen demselben Geiste: sie machten Baden zum Rechtsstaat [61]).

---

57) RegBl. S. 315.

58) Der Großherzog kündete, den Inhalt des Reformwerks treffend umschreibend, in der Eröffnungsrede (Verh. 2. K. Protokollheft S. 3) wichtige Vorlagen an, die erreichen sollten, „in den bedeutsamsten Gebieten des Staatslebens eine freiere Entwicklung zu befördern und der lebendigen Teilnahme des Volkes an den öffentlichen Angelegenheiten gesetzliche Wege zu eröffnen“.

59) Verordnung vom 15. Juli 1864 (RegBl. S. 316).

60) Vgl. weiter Gewerbegesetz vom 20. September 1862, Gesetz über Niederlassung und Aufenthalt vom 4. Oktober 1862 u. a.

61) In vielen maßgebenden Punkten war allerdings früher schon wichtige Vorarbeit geleistet worden. So war die Mündlichkeit und die Oeffentlichkeit des Verfahrens in beschränkter Weise bereits durch die Strafprozeßordnung von 1845 eingeführt worden. Die Trennung der Rechtsprechung von der Verwaltung war durch Verordnung vom 18. Juli 1857 mit der Schaffung selbständiger Amtsgerichte erfolgt. Der Satz „nulla poena sine lege“ war ebenfalls schon in der Strafprozeßordnung von 1845 enthalten. Die Schwurgerichte waren schon 1851 ins Leben getreten, während die Beiziehung von Schöffen erstmals durch das Gerichtsverfassungsgesetz von 1864 erfolgte.

Die Leistung dieser Reformperiode bleibt auch so imponierend genug.

§ 3. Die Stellung des Bezirksrats nach dem Verwaltungsgesetz vom 5. Oktober 1863.

Eine Verwirklichung rechtsstaatlicher Gedanken auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation war ohne Beseitigung der seit dem Jahre 1809 bestehenden strengsten Zentralisierung nicht denkbar. Nach einem halben Jahrhundert regster wirtschaftlicher, technischer und politischer Weiterentwicklung war eine Organisation nicht aufrechtzuerhalten, die — aufgebaut auf den Grundsätzen des Realsystems — den unmittelbar mit der Bevölkerung in Berührung stehenden Verwaltungsstellen nur sehr beschränkte Kompetenzen zuzuweisen wagte, in jedem, auch noch so unbedeutenden Verfahren einen beinahe unbeschränkten Rechtsmittelweg eröffnete und das Volk von jeder Mitwirkung an den öffentlichen Geschäften ausschloß. Der durchgreifenden Aenderung der Organisation in diesen Punkten hatte der Kampf des Liberalismus in den letzten vier Jahrzehnten gegolten. Im Jahre 1863 mußte den Vertretern der liberalen Forderungen zugestanden werden, daß die Handhabung der staatlichen Verwaltung in der bisherigen Form mit der gesamten Staatsverfassung längst nicht mehr in Uebereinstimmung gebracht werden könne. Zur Begründung dieser Tatsache berief sich der Kommissionsbericht der 2. Kammer zum Entwurf des Gesetzes über die Organisation der innern Verwaltung auf die Verfassung vom Jahre 1818 und die Gemeindeordnung von 1831, indem er ausführte: „Schon im Jahre 1818 erhielt durch die Verfassung, dann im Jahre 1831 durch eine freisinnige Gemeindeordnung das zentralisierende System einer bürokratischen Verwaltung einen gewaltigen Stoß, insofern dem Volke sowohl in dem obersten als in dem untersten Ringe des Staatsverbandes wesentliche Rechte und Quellen öffentlicher Tätigkeit gegeben wurden. Solche völlig ungleiche politische Grundlagen können aber auf die Dauer nicht nebeneinander bestehen“ [62]).

Das staatliche Interesse an einer Reform war vorwiegend durch materielle Gesichtspunkte bestimmt. Für die Regierung mußte das Bestreben im Vordergrunde stehen, die Verwaltung zu vereinfachen, zu verbilligen und den Behörden die Erfüllung ihrer Aufgaben zu erleichtern. Nach der Entwicklung, die die Kreisregierungen genommen hatten, konnten über den Weg, auf dem die notwendige Vereinfachung und Verbilligung anzustreben war, Zweifel nicht bestehen.

---

62) Der Kommissionsbericht der 2. Kammer wurde von dem Abg. Kirsner erstattet. Verh. 1861/63 2. K. 6. Beilagenheft 2. Hälfte S. 545 ff.

Für diese, ohnedies nie recht lebensfähig gewordenen Mittelstellen des bisherigen Verwaltungssystems war im Jahre 1863 — hauptsächlich infolge des veränderten Verhältnisses von Rechtspflege und Verwaltung [63]) — ein Aufgabenkreis übrig geblieben, der das Weiterbestehenlassen dieser Behörden nicht mehr rechtfertigte [64]). Der Entwurf zum Verwaltungsgesetz [65]) brachte denn auch die völlige Beseitigung der Kreisregierungen in Vorschlag, und die Regierungsbegründung [66]) fand mit der Stellungnahme, daß ihre Aufhebung nicht zweifelhaft sein könne, keinen Widerspruch [67]). Auch die Hauptforderung des Liberalismus, die Beiziehung der Bevölkerung zu den staatlichen Verwaltungsgeschäften, mußte schon deswegen die Unterstützung der Großherzoglichen Regierung finden, weil eine Beteiligung des bürgerlichen Elements bei dem Vollzug der Gesetze die aussichtsreichste Maßnahme bildete, die Verantwortlichkeit zu teilen, die Einsicht in die Schwierigkeit der zu erfüllenden Aufgaben zu wecken und auf diesem Wege das immer schwieriger zu erwerbende Vertrauen in die Redlichkeit und Unparteilichkeit des Willens der Staatsbehörden zu begründen und zu befestigen [68]).

So bestand schon bei dem Beginne der Arbeiten an dem Gesetzeswerk prinzipielle Uebereinstimmung über die Ziele der Reform, die vor allem aus diesem Grunde in überraschend kurzer Zeit zum Abschluß gebracht werden konnte [69]).

---

63) Die Verordnung vom 18. Juli 1857 hatte mit der Errichtung selbständiger Amtsgerichte die Trennung der Justiz von der Verwaltung gebracht (RegBl. S. 318).

64) Die Kreisregierungen waren nur noch Aufsichts- und Rekursinstanz.

65) Verh. 1861/63 2. K. 4. Beilagenheft 2. Hälfte S. 607 ff.

66) Verh. 1861/63 2. K. 4. Beilagenheft 2. Hälfte S. 627 ff.

67) Die Aufnahme einer besonderen Aufhebungsklausel in das Verwaltungsgesetz wurde — als überflüssig — abgelehnt. Verh. 1861/63 2. K. Protokollheft S. 456.

68) Vgl. Regierungsbegründung a. a. O. S. 628.

69) Am 9. Februar 1863 wurde der Entwurf durch Lamey vorgelegt (Protokollheft 2. K. S. 331). Am 9. Mai war die erste Beratung beendet. In der Sitzung vom 20. Juli wurde die zweite Beratung über die von der 1. Kammer vorgeschlagene Fassung abgeschlossen und das Gesetz am gleichen Tage einstimmig angenommen (Protokollheft 2. K. S. 705), worauf es am 5. Oktober 1863 verkündet wurde (RegBl. S. 399—414).

Außer der — vorliegend ausschließlich interessierenden — Einführung der Bezirksräte brachte das Gesetz noch mit der Einrichtung der Kreisorganisation und Schaffung der Verwaltungsgerichtsbarkeit Neuerungen von grundlegender Bedeutung. Zugleich wurden die Bezirksämter die nunmehr präsumtiv zuständigen Organe der Staatsverwaltung. Die Schaffung von Verwaltungshof und Landes-

Der unmittelbare Vorgänger des Verwaltungsgesetzes, das Gesetz die Einrichtung und den Geschäftskreis der Verwaltungsbehörden betr. vom 10. April 1849, wurde im ganzen Verlauf der Verhandlungen und Beratungen vollkommen übergangen. Von keiner Seite wurde auf die bis ins einzelne gehende Uebereinstimmung zwischen den beiden Gesetzen auch nur hingewiesen, eine Tatsache, für die nur sehr schwer eine Erklärung zu finden ist [70]). Man beschränkte sich lediglich auf die Feststellung, daß es nicht zu beklagen sei, daß das Gesetz von 1849 nicht in Vollzug trat, da es bei allen unleugbaren Vorzügen doch manche Nachgiebigkeit gegen die herrschende Strömung in sich getragen habe, die gerade durch die Ereignisse, die damals gefolgt sind, nicht gerechtfertigt gewesen sei [71]).

Die Bestimmungen des Entwurfs über das Institut der Bezirksräte [72]) fanden in ihren Grundzügen die volle Zustimmung der Kommissionsberichte und auch der Kammern. Die verschiedentlich geäußerten Bedenken, daß der Zeitpunkt für die Schaffung eines derartigen Instituts verfrüht erscheine [73]), vermochten nicht durchzudringen. Sie mußten zurücktreten gegenüber der, die Beratungen sämtlicher Neuerungen des Gesetzes beherrschenden Anschauung, daß die ganze Regelung vorläufig nur die Bedeutung eines Versuchs für sich in Anspruch nehmen könnte und ihre Auswirkung in der Praxis abgewartet werden sollte. Außerdem hielt man die in dem Gesetze enthaltenen Kautelen zur Wahrung der staatlichen Interessen für

---

kommissären — beides schon im Gesetz von 1849 vorhanden — erfolgte im Interesse der Entlastung des Ministeriums.

Die wichtigste Neuschöpfung ist zweifellos die Einrichtung einer selbständigen, von Bezirksrat und Verwaltungsgerichtshof zu besorgenden Verwaltungsgerichtsbarkeit. Dabei wurde in den Beratungen der 2. Kammer (Protokollheft S. 439) an die Regierung die Anfrage gerichtet, ob nicht auch beim Verwaltungsgerichtshof die Zuziehung des bürgerlichen Elements möglich sei. Lamey erwiderte darauf, daß, wenn der jetzige Versuch gelinge, man später bei der weiteren Ausbildung des Verfahrens sehr wohl an den Gedanken herantreten könne, in gewissen Fällen den Verwaltungsgerichtshof in der Schlußverhandlung durch eine Art Geschworenengericht entscheiden zu lassen. Vorläufig glaube aber die Regierung genug getan zu haben.

Der Name „Verwaltungsgerichtshof" geht auf den Vorschlag der 1. Kammer zurück. Die Bezeichnung des Entwurfs lautete „Rekursgericht".

70) Anscheinend wollte man vermeiden, an die Vorgänge von 1849 anzuknüpfen.

71) Kirsner im Kommissionsbericht der 2. Kammer a. a. O. S. 545.

72) Der Entwurf bezeichnete das Institut als „Amtsrat". Der Gesetz gewordene Name beruht wiederum auf einem Abänderungsvorschlag der 1. Kammer.

73) Protokollheft 2. K. 1861/63 S. 414.

voll ausreichend[74]. Die Umwandlung der vom Entwurf vorgeschlagenen Bezeichnung „Amtsräte“ in „Bezirksräte“ war ohne sachliche Bedeutung. Meinungsverschiedenheiten, die jedoch zu keinem Zeitpunkt dazu angetan waren, das ganze Institut ernstlich in Frage zu stellen, traten lediglich bei der Frage der Bestellung der Mitglieder des Bezirksrats und der Dauer der Wahlperiode hervor[75]. Zwischen der Forderung nach freier Wahl und dem Bestreben der Regierung, sich möglichst das Ernennungsrecht zu sichern, wurde nach längeren Verhandlungen und mehrmaliger Abänderung der gemachten Vorschläge unter beiderseitigem Nachgeben die Lösung zum Gesetze erhoben[76], daß die Kreisversammlung alljährlich für jeden Amtsbezirk des Kreises aus sämtlichen Staatsbürgern, die in demselben seit mindestens einem Jahre ansässig sind und das 25. Lebensjahr zurückgelegt haben, in freier Wahl dreimal so viel Personen auswählen sollte, als nach der Bestimmung des Ministeriums in dem betreffenden Amtsbezirke Bezirksräte berufen werden sollten. Aus der so aufgestellten Liste für je zwei Jahre die erforderliche Zahl von Bezirksräten zu ernennen, stand dem Ministerium des Innern zu[77].

Die Darlegung der organisatorischen Stellung des Bezirksrats nach der vom Gesetzgeber beabsichtigten und in dem Verwaltungsgesetze zur Verwirklichung gelangten Einordnung in den gesamten Verwaltungsorganismus ist von der Frage nach Umfang und Grenzen der Selbstverwaltung prinzipiell nicht zu trennen[78]. Ob der Bezirksrat den Organen der Staats- oder denen der Selbstverwaltung zuzurechnen sei, ist dabei, soweit die Meinung des Gesetzgebers zu-

74) Es ist dies vor allem das Recht des Vorsitzenden, gegen Erkenntnisse des Bezirksrats im öffentlichen Interesse Rekurs einzulegen. Das Vorbild dieser Bestimmung fand sich im belgischen Recht (vgl. Begründung zum Entwurf des Gesetzes vom 10. April 1849, Verh. 2. K. 1847/49 7. Beilagenheft S. 380), worauf die entsprechende Bestimmung des Gesetzes vom 10. April 1849 (§ 38) zurückging.

75) Die sich hier zeigenden Differenzen erinnern lebhaft an dieselbe Erscheinung, die im Jahre 1831 bei der Schaffung der Gemeindeordnung bezüglich der Frage der Bestellung der Bürgermeister auftrat. Vgl. insbesondere Verh. 1831 1. K. 2. Heft S. 385 ff.

76) § 2 Abs. 2—4 VerwGes. Ueber die Schwierigkeiten, die die Lösung dieser Frage machte, vgl. Weizel a. a. O. §§ 20 u. 21.

77) Solange die Monarchie bestand, wurde dieser Bestellungsmodus beibehalten. Erst durch das Gesetz, das badische Verwaltungsgesetz betr., vom 28. März/4. April 1919 (GVOBl. S. 247) wurde das staatliche Ernennungsrecht zugunsten des freien Wahlrechts beseitigt. Zum Vollzuge dieser Bestimmungen erging unter dem 17. September 1926 (GVOBl. S. 211) die Verordnung über die Wahl der Bezirksräte.

78) Soweit im folgenden von Selbstverwaltung die Rede ist, bleibt in jedem Falle die Selbstverwaltung der Gemeinden, die von dem Verwaltungsgesetz in keiner Weise berührt wurde, außer Betracht.

grunde gelegt wird, eindeutig zu beantworten. Schon der Entwurf zum Verwaltungsgesetz war auf einer klaren Abgrenzung zwischen Staats- und Selbstverwaltung aufgebaut. Von den Kommissionsberichten wurde gerade in dieser Unterscheidung der Hauptvorzug der vorgeschlagenen Neuregelung gesehen und, ohne daß von irgendwelcher Seite Abänderungsvorschläge in dieser Frage gemacht worden wären, suchte das Verwaltungsgesetz die beabsichtigte Trennung insbesondere dadurch zu erreichen, daß es für die Besorgung der Staats- und der Selbstverwaltung verschieden abgegrenzte, räumliche Bezirke schuf und mit dem Vollzug der Angelegenheiten jeweils völlig verschiedene Organe betraute. Die Darstellung dieses Gegensatzes ergibt nicht nur das grundsätzliche Verhältnis des Bezirksrats zu den übrigen Organen der Staats- und Selbstverwaltung, sondern zugleich auch den grundlegenden Unterschied der Organisation von 1863 gegenüber dem Gesetze vom 10. April 1849, erklärt die Sonderstellung der badischen Verwaltungsorganisation im Verhältnis zu den andern deutschen Ländern und macht die neusten Bestrebungen verständlich, die die Beseitigung der „Zweigleisigkeit" der badischen Einrichtung und damit die Angleichung an die außerbadischen Verhältnisse zum Ziele haben [79]).

Die Mängel der Organisation von 1809 waren mit fortschreitender Entwicklung immer fühlbarer geworden. Aus der Tatsache, daß zur Ergänzung der Verwaltungstätigkeit der Staatsbehörden lediglich die Gemeinden vorhanden waren, hatte sich die Folge ergeben, daß gewisse Bedürfnisse überhaupt nicht zur Befriedigung gelangen konnten. Es war dies dann der Fall, wenn eine Aufgabe über den Ortsbereich einer einzelnen Gemeinde hinausging, immer aber noch von rein örtlichem Interesse war und den Staat im ganzen nur mittelbar berührte. Aus Gründen der gerechten Verteilung der öffentlichen Lasten war in diesen Fällen dem Staate ein Eingreifen im allgemeinen deswegen unmöglich gemacht, weil eine Uebernahme der damit verbundenen Ausgaben auf den Staatsverband eine Belastung des Volksganzen mit sich gebracht hätte, während die Vorteile der staatlichen Maßnahmen, meist rein wirtschaftlicher Natur, nur den interessierten örtlichen Bezirken zugute gekommen wären. Trotz des auch nach der Gemeindeordnung von 1831 an sich möglichen Zusammenschlusses mehrerer Gemeinden war eine erfolgreiche Durchführung schon deswegen in Frage gestellt, weil mangels einer leitenden Zentralstelle das einheitliche Zusammengehen der einzelnen

79) Näheres im 5. Teil.

Gemeinden von den Beteiligten eine Initiative, loyale Behandlung der Kostenfrage und bisweilen Zurücksetzung der eigenen Interessen verlangte, auf die, wie die Erfahrung lehrte, doch nur in den seltensten Fällen gerechnet werden konnte. War es schon gelungen, den notwendigen Zusammenschluß zustande zu bringen, so machte die Erfüllung der Aufgaben einen unverhältnismäßig hohen Arbeits- und Kostenaufwand erforderlich, der mit den Grundsätzen wirtschaftlicher Verfügung über die vorhandenen Mittel nicht vereinbar war.

Die Beseitigung dieser Schwierigkeiten bezweckte die Schaffung der Kreisorganisation (§§ 24—56 VG.). Dabei war es nur eine konsequente Folgerung aus den zugrunde liegenden Gedankengängen, wenn der Entwurf die sogenannte rein politische Verwaltung und die Verwaltung der den ganzen Staatsverband berührenden Interessen von der Uebertragung an die neu zu bildenden Kreise ausschloß und uneingeschränkt dem Staate vorbehielt. Unter politischer Verwaltung verstand man die eigentliche Regierungstätigkeit, in welcher sich die Machtvollkommenheit des Staates äußert und der die Sorge für die Aufrechterhaltung der Staatsverfassung und die Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit des Staates zusteht. Die Regierungsbegründung hob als unbedingtes Erfordernis hervor, daß dieser unmittelbar wichtigste Komplex der staatlichen Verwaltung „unter der Leitung der der Volksvertretung verantwortlichen Ratgeber der Krone zentralisiert sein muß und nur abhängigen Organen der obersten Staatsverwaltung übertragen sein darf, wenn der Zweck erreicht und die in jener Verantwortlichkeit liegende Gewähr wirksam werden soll“. Die den gesamten Staatsverband berührenden Interessen, Anstalten und Einrichtungen nahm man weiterhin deswegen aus, „weil die Staatsverfassung bereits für die Vertretung des Landes und die Beteiligung der Bürger an der Gesetzgebung über die Verwaltung solcher allgemeiner Staatseinrichtungen und Anstalten gesorgt habe“ und auch hier die Unterstellung unter eine zentralisierende Leitung unumgängliches Gebot sei.

Nach Abgrenzung in diesen beiden Richtungen verblieb als zur Uebertragung an die Kreise geeignet „die Pflege der Interessen“, worunter die Motive „die Sorge für die unmittelbare Befriedigung gemeinsamer positiver Bedürfnisse des wirtschaftlichen und Kulturlebens und den Vollzug der zu solchen Zwecken erlassenen Gesetze, insoweit über deren Anwendung kein Streit entsteht“ verstanden wissen wollten. So bezeichnete auch die Begründung die Gesamtheit der Funktionen, deren Uebertragung an die Kreise der Entwurf vorschlug, als „Interessenverwaltung“.

Betraut wurden damit die auf der Grundlage gemeinsamer Interessen geschaffenen, mehrere Amtsbezirke umfassenden Kreisverbände (§ 24 Abs. 1 VG.). Die Bestimmung über Zahl und Umfang dieser Verbände im einzelnen blieb einer Regierungsverordnung vorbehalten, die unter dem 12. Juli 1864 erlassen wurde und das Land Baden in elf Kreisverbände einteilte [80]).

Die rechtliche Ausgestaltung der Kreise erfolgte in entsprechender Uebertragung der Grundsätze, von denen sich im Jahre 1831 die Gemeindereform hatte leiten lassen. Dem einzelnen Kreisverband wurden die Rechte einer juristischen Person des öffentlichen Rechts verliehen, und bestimmt, daß er — vorbehaltlich der Staatsaufsicht [81]) — seine Angelegenheiten selbständig zu besorgen habe. Zur Begründung des Erfordernisses der juristischen Persönlichkeit der Kreisverbände wurde von den Motiven darauf hingewiesen, daß Selbstverwaltung ohne Verbandspersönlichkeit nicht denkbar sei. Ausdrücklich wurde die weitere Forderung vertreten, daß die Prinzipien der Neuorganisation mit der Einrichtung des lokalen Gemeindeverbandes in Uebereinstimmung stehen müßten, und daß die Selbstverwaltung für die Kreise nur dann fruchtbringend sein könnte, wenn das staatliche Anweisungsrecht weitmöglichst eingeschränkt, und die notwendige Staatsaufsicht auf das geringste Maß dessen begrenzt werde, das zur Aufrechterhaltung der Einheit und Harmonie der gesamten Staatsverwaltung erforderlich sei. Auch sonst tritt aus der Regierungsbegründung die Auffassung mehrfach hervor, daß „Interessenverwaltung" dem heute geläufigeren Begriff „Selbstverwaltung" in jeder Weise gleichzusetzen sei [82]).

Der in den Verhandlungen und Beratungen immer wieder zum Ausdruck gebrachte Gedanke, daß die vorgeschlagenen Neuschöpfungen Versuche seien, deren Haltbarkeit erst die weitere Entwicklung zeigen werde, hat sich gerade bei dem Ausbau der Kreisorganisation auf das Gesetz in maßgebender Weise ausgewirkt. Denn aus diesem Grunde wurden den Kreisorganen ausschließlich fakultative Aufgaben übertragen und Umfang und Art der Tätigkeit vorerst der

---

80) RegBl. 1864 S. 304 ff.

81) Im einzelnen wurden die Grenzen der Staatsaufsicht sehr weit gezogen (vgl. § 54 VG.).

82) Die Begriffe „Interessenverwaltung" und „Selbstverwaltung" wurden in dem gleichen Sinne verwendet. Inwieweit die Ausführungen der Regierungsbegründung über die „Interessenverwaltung" der Kreise den heutigen Auffassungen über das Wesen der Selbstverwaltung entsprechen, vgl. unten 4. Teil (insbesondere S. 36 ff.).

Initiative der Kreise selbst überlassen[83]). Zur Erfüllung von Aufgaben, die sich nur auf einzelne Gemeinden des Kreisverbandes erstrecken und nicht als Kreisangelegenheiten behandelt werden, sah das Verwaltungsgesetz (§ 57) die Bildung von engeren, zwischen Gemeinden und Kreise einzuschaltenden Bezirksverbänden vor, denen eine der der Kreise vollkommen entsprechende Stellung eingeräumt wurde[84]). Eine Abweichung zwischen Kreis- und Bezirksverband ergibt sich — abgesehen von dem verschiedenen räumlichen Umfang — nur insoweit, als die Bezirksverbände keinen notwendigen Bestandteil der Gesamtorganisation bilden, vielmehr im Einzelfall durch freiwilligen Zusammenschluß der interessierten Gemeinden entstehen, somit zusätzliche, fakultative Schöpfungen sind.

Der zur Uebertragung an die Kreise nicht geeignete Teil der öffentlichen Verwaltung[85]) wurde unter das Ministerium des Innern mit Landeskommissären und Verwaltungshof und die Organe des Amtsbezirks aufgeteilt[86]). Innerhalb der Amtsbezirke sollte aber die Verwaltung nicht mehr allein von den aus der alten Organisation übernommenen Bezirksämtern besorgt werden. Das Verwaltungsgesetz gab den untersten Stellen der staatlichen Verwaltung „zur Mitwirkung bei der Entscheidung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten und zur Unterstützung bei der sonstigen staatlichen Verwaltung" ein Kollegium von durch Kenntnisse, Tüchtigkeit und Gemeinsinn ausgezeichneten[87]) Bewohnern des Amtsbezirks, den Bezirksrat, zur Seite[88]).

---

83) Die Badische Kreisordnung vom 19. Juni 1923, die an die Stelle des § 1 Abs. 2 und des Abschnitts „V. Von den Kreisverbänden und Bezirksverbänden" mit den §§ 24—58 des Verwaltungsgesetzes getreten ist (§ 59 KO.), hat in diesem Punkte insofern eine bedeutsame Wandlung geschaffen, als den Kreisen nunmehr auch obligatorische Aufgaben zur Erledigung überwiesen werden können (§ 6 Abs. 1 KO.). Die grundsätzliche Regelung des Verwaltungsgesetzes wurde jedoch in die Kreisordnung übernommen.

84) Die heutigen Bezirksverbände haben ihre gesetzliche Grundlage in dem durch die Kreisordnung (§ 61) der badischen Gemeindeordnung vom 5. Oktober 1921 eingeschalteten § 5a, der eine in gewissen Punkten veränderte Neuregelung der Bezirksverbände brachte (Näheres unten 4. Teil).

85) Die Verwaltungsgerichtsbarkeit nimmt eine Sonderstellung ein und kann in diesem Zusammenhange außer Betracht bleiben.

86) Die VO. vom 12. Juli 1864 beschränkte die Zahl der Amtsbezirke auf 59.

87) Die im § 2 Abs. 1 VG. aufgeführten Erfordernisse, daß sich die Mitglieder des Bezirksrats „durch Kenntnisse, Tüchtigkeit und Gemeinsinn" auszeichnen müßten, wurden durch das Gesetz vom 28. März/4. April 1919 beseitigt. Irgendwelche praktische Bedeutung dürfte dieser Aenderung jedoch nicht zukommen.

88) Ueber die Erwartungen, die man an die Einführung des Bezirksrats im allgemeinen knüpfte, vgl. die ausführliche Darstellung bei Weizel a. a. O. §§ 2 u. 3 der Grundlagen (S. 81 ff.) und die Anmerkungen zu § 2 (S. 162 ff.). Im Vorliegenden kommt nur das Verhältnis zur Selbstverwaltung zur Darstellung.

Damit wurde der Amtsbezirk endlich in dem Sinne umgestaltet, wie es die Anträge auf Einführung von „Landräten" schon längst verlangt hatten.

Bei der Aufteilung der in den Amtsbezirken zu erledigenden Verwaltungsgeschäfte zwischen dem staatlichen Verwaltungsbeamten des Bezirks als bürokratisch entscheidender Stelle und dem Kollegium des Bezirksrats unter dem Vorsitz des Bezirksbeamten sollte nach dem Grundsatz verfahren werden, das bürgerliche Element dann beizuziehen, wenn der einzelne Geschäftsgegenstand die kollegialische Behandlung gestattet und durch die Verwertung örtlicher Kenntnisse und Erfahrungen in besonderer Weise gefördert werden kann. Hingegen sollte die rein politische und polizeiliche Exekutive mit dem Erfordernis nach raschem und einheitlichem Handeln dem staatlichen Beamten allein vorbehalten sein. Eine gewisse Ergänzung der Tätigkeit des Bezirksamts auch in dieser Beziehung sah man dadurch vor, daß man bestimmte polizeiliche Funktionen an die Mitglieder des Kollegiums als einzelne übertrug (§ 9 VG.).

Um den Unterschied zwischen der Tätigkeit der Kreise und der Mitwirkung des Bezirksrats an der Verwaltung des Amtsbezirks terminologisch zu erfassen, stellte die Regierungsbegründung der „Interessenverwaltung" der Kreise die „Selbstregierung" der Bezirksräte gegenüber. Wenn hierzu ausgeführt wird, daß „der Staat diejenigen Geschäfte, die zu seiner unmittelbaren Aufgabe gehören und welche er seither durch besonders dazu vorgebildete und besoldete Beamte besorgen ließ, teilweise solchen Elementen aus dem Volke übertragen oder solche mindestens daran teilnehmen lassen kann, die durch ihre Einsicht und Tüchtigkeit zur Bekleidung eines öffentlichen Amtes sich eignen, übrigens ihren Hauptberuf in einer andern Lebensstellung haben und deshalb nur vorübergehend an den Staatsgeschäften in der Weise eines Ehrenamtes sich beteiligen", so scheinen diese Ausführungen auch auf die in erster Linie ebenfalls von Ehrenbeamten zu besorgende Verwaltung der Kreise zuzutreffen. Ein Unterscheidungsmerkmal wird jedoch einmal darin gesehen, daß die Grundlage der Selbstverwaltung der Kreise zwar ebenfalls eine gewählte Vertretung ist, aber „ob die Geschäfte des Vollzugs innerhalb dieser Verbände von wechselnden Elementen aus dem Volke selbst oder von Beamten besorgt werden, die ständig hierfür angestellt sind und die Geschäftsbesorgung zu ihrem Hauptberufe machen, ist eine Frage, die je nach der Art dieser Geschäfte verschieden beantwortet werden kann, im übrigen aber das Prinzip der Selbstverwaltung in diesem Sinne nicht berührt." Im Gegensatz hierzu ist bei dem

Institut der Bezirksräte das Merkmal des Ehrenamtes begriffswesentlich; hauptberufliche Tätigkeit in dieser Stellung ist unmöglich.

Den prinzipiellen Gegensatz zwischen den durch das Verwaltungsgesetz den Organen des Kreises und den dem Bezirksrat zugeteilten Funktionen ergibt des weiteren die Gegenüberstellung der jeweiligen Aufgabenkreise: Die Bezirksräte „besorgen zwar, insofern jeder Staatsbürger ein hohes Interesse an einer guten Staatsleitung hat, gleichfalls ihre „eigenen" Angelegenheiten, aber doch in einem ganz andern Sinne, als dies von den Vertretern der für gemeinsame Angelegenheiten mehr lokaler Art und von vorwiegend pekuniärem Interesse gebildeten Verbände gilt. Jene nehmen teil an der eigentlichen Regierung des Staates, und man kann daher diese Teilnahme als die Selbstregierung bezeichnen."

Sowohl die Kommissionsberichte [89]), die beide von außerordentlich gründlicher Durcharbeitung des Entwurfs zeugen, als auch die Beratungen gingen auf die theoretischen Unterscheidungen nicht näher ein. Doch lassen auch sie die bestimmte Auffassung erkennen, daß die Einführung des Bezirksrats nicht etwa die Ausdehnung der Selbstverwaltung [90]) auf den Amtsbezirk bedeuten sollte. Während der Kommissionsbericht der 2. Kammer die scharfe Trennung der administrativ-richterlichen Tätigkeit und der politischen Verwaltung von der Pflege der Bezirksinteressen durch die Kreise als Hauptvorzug des Gesetzentwurfs begrüßte, sah Buntschlis Kommissionsbericht den Unterschied zwischen dem badischen Bezirksrat und den Organen der bayerischen Distrikts- oder Bezirksgemeinden und der württembergischen Amtskörperschaften gerade darin, daß letztere Organe der Selbstverwaltung [91]) seien. So war bei der Schaffung des Verwaltungsgesetzes die Auffassung unbestritten, daß der an das Bezirksamt angeschlossene Bezirksrat ein Organ der staatlichen Verwaltung sei, womit alle Erörterungen über juristische Persönlichkeit, Garantie des Selbstverwaltungsrechts und Umfang und Grenzen der Staatsaufsicht von vornherein entfielen.

Zu denselben Folgerungen zwingt ein Vergleich des Verwaltungsgesetzes mit dem Gesetze über die Einrichtung und den Geschäftskreis der Verwaltungsbehörden vom 10. April 1849. Da die Motive zum Verwaltungsgesetz eigene Verbandspersönlichkeit als unbedingte Voraussetzung jeder Selbstverwaltung bezeichnen, wäre die Einordnung

---

89) Berichterstatter der Kommission der 1. Kammer war Hofrat Dr. Bluntschli. Vgl. seinen Bericht Verh. 1861/63 1. K. 3. Beilagenheft S. 337 ff.

90 und 91) sc. wie man sie damals verstand. Vgl. S. 29.

des Bezirksrats unter die Organe der Selbstverwaltung im Sinne der Regierungsbegründung nur dann möglich, wenn der Amtsbezirk, soweit er vom Bezirksrat vertreten wird, zugleich auch einen Selbstverwaltungsbezirk mit eigener juristischer Persönlichkeit darstellte. Daß die Verwaltungsreform von 1863 aber den Amtsbezirk als nur staatlichen Verwaltungsbezirk belassen und ihm in keiner Beziehung Verbandspersönlichkeit verleihen wollte, ergibt sich — abgesehen von den auch für diese Frage bedeutsamen, oben dargestellten Ausführungen der Regierungsbegründung — ganz zweifelsfrei, wenn man den von Lamey vorgelegten Entwurf mit der schließlich Gesetz gewordenen Organisation vergleicht und dieser die entsprechenden Bestimmungen des Gesetzes von 1849 gegenüberstellt.

Das Gesetz vom 10. April 1849 hatte in § 3 bestimmt: „Die zu einem Verwaltungsbezirke gehörigen Gemeinden haben unter sich einen Kreisverband.“ Wenn auch diesem Verbande die Rechte einer juristischen Person nicht ausdrücklich zugesprochen waren, so kann im Hinblick auf die Gesamtregelung das Selbstverwaltungsrecht doch nicht in Zweifel gezogen werden. Das Gebiet des einzelnen Kreisverbandes deckte sich räumlich völlig mit dem untersten staatlichen Verwaltungsbezirk, in dem die staatliche Verwaltung von dem Kreisamt besorgt werden sollte. Da in Kreisausschuß und Kreisversammlung der staatliche Verwaltungsbeamte des Bezirks, der Kreishauptmann, den Vorsitz führte, und der Kreisausschuß nicht nur das Exekutivorgan des Kreisverbands darstellte, sondern auch zur Mitwirkung bei der staatlichen Verwaltung des Bezirks und zur Entscheidung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten berufen war, fiel die Organisation der Staats- und Selbstverwaltung weitgehend zusammen. Bei der Beratung des Verwaltungsgesetzes von 1863 wurden die Befürchtungen zum Ausdruck gebracht, daß eine solche Verbindung von Staats- und Selbstverwaltung für die Selbständigkeit der Organe der Interessenverwaltung von Nachteil sein könnte. Weitgehenden Einfluß des staatlichen Beamten auf die Selbstverwaltung, der nach der Organisation von 1849 allerdings zu erwarten gewesen wäre, hielt man für hemmend. Schon der Entwurf zum Verwaltungsgesetz brachte eine, in diesen Punkten von dem Gesetze von 1849 abweichende Regelung in Vorschlag. In der Erkenntnis, daß sich die vorgesehenen Kreisverbände infolge ihres großen räumlichen Umfangs für die Befriedigung mancher Bedürfnisse, die ihren Ursprung in kleineren Gebieten hätten, als zu groß erweisen würden, sah der Entwurf eine Ergänzung durch die kleineren Bezirksverbände vor. Eine Anlehnung an das Gesetz von 1849 fand dabei aber doch

insoweit statt, als der Entwurf sämtliche Gemeinden eines Amtsbezirks dann zu einem dauernden Verbande zusammenschließen wollte, wenn ein entsprechendes Verlangen von $^2/_3$ der Gemeinderäte und mindestens der Hälfte der Einwohner des Amtsbezirks gestellt würde. Für diese, sodann obligatorischen Bestandteile der Gesamtorganisation war der Name „Amtsverbände" vorgesehen. Die Kommission der 2. Kammer hielt die Schaffung dieser Amtsverbände für überflüssig und begründete ihre Stellungnahme damit, „daß wohl kein Fall denkbar sei, wo innerhalb des Kreises gemeinsame Interessen auftauchen könnten, die nicht entweder in dem Verbande des Kreises oder der Gemeinde oder in diesen dazwischen liegenden freiwilligen Verbänden ihre Vertretung und Befriedigung finden könnten". Diese Ansicht der Kommission der 2. Kammer setzte sich durch, und so fanden die Amtsverbände in das Gesetz keine Aufnahme. Damit war bestimmt, daß der Amtsbezirk von jeder Selbstverwaltung grundsätzlich getrennt und nur staatlicher Verwaltungsbezirk bleiben sollte. Die Möglichkeit der Schaffung von Bezirksverbänden kann hieran nichts ändern, da diese Verbände einmal durchaus nicht alle Gemeinden des Amtsbezirks zu umfassen brauchen und zudem in jedem Falle nur fakultative Schöpfungen sind.

So muß als feststehend gelten, daß der vom Verwaltungsgesetz eingeführte Bezirksrat kein Organ der Selbstverwaltung[92]) sein sollte. Wenn Hofrat Bluntschli im Kommissionsbericht der 1. Kammer ausführte, daß für die Schaffung der Bezirksräte dieselben Gründe sprechen, wie für die Beiziehung der Schöffen zu den Polizeigerichten, so gilt dies nicht nur für den Bezirksrat, soweit er als Verwaltungsgericht erster Instanz in Funktion tritt, sondern auch für den Bezirksrat als Verwaltungsbehörde. Dies bringt auch der Wortlaut des § 2 des Gesetzes zum Ausdruck. Der Bezirksrat sollte ein Organ der staatlichen Verwaltung sein, und daß der Gesetzgeber den Bezirksämtern in gewissem Rahmen das Laienelement in Form des Bezirksrats beigab, verfolgte nur den Zweck, das Vertrauen der Bevölkerung zu der staatlichen Verwaltung zu heben und zu befestigen.

---

92) Siehe Anm. 91 auf S. 32.

§ 4.

Der Bezirksrat im Lichte der Lehre von der Selbstverwaltung.

A. Der Bezirksrat als Organ der staatlichen Bezirksverwaltung.

Trotz weitgehender Bemühungen [93]) ist es bis heute noch nicht gelungen, in der Literatur des badischen und deutschen Verwaltungsrechts einen bestimmten Begriff der Selbstverwaltung zur allgemeinen Anerkennung zu bringen. So kann die Frage, ob und inwieweit der Bezirksrat nach dem badischen Verwaltungsgesetz als ein Organ der „Selbstverwaltung" anzusehen ist [94]), abschließend und allgemeingültig nicht beantwortet werden. Von einem Eingehen auf die einzelnen, zu dem Begriff der Selbstverwaltung in der Literatur vertretenen Meinungen wird abgesehen. Die Entstehungsgeschichte des Verwaltungsgesetzes läßt zweifelsfrei erkennen, daß im Jahre 1863 die Absicht Ablehnung fand, in dem Bezirksrat ein Organ der Selbstverwaltung erstehen zu lassen. Diesem ablehnenden Standpunkt entspricht auch die Stellungnahme der badischen Verwaltungspraxis. Dies ergibt sich insbesondere aus den Bestrebungen der neuesten Zeit, die darauf abzielen, die Besonderheit der badischen Verwaltungsorganisation aufzuheben und eine Angleichung an die außerbadischen Verhältnisse stattfinden zu lassen [95]). Es kann auch nicht verkannt werden, daß Sinn und Wortlaut des Verwaltungsgesetzes es als erforderlich erscheinen lassen, die Bezeichnung „Selbstverwaltung" der Tätigkeit der Kreise und Bezirksverbände vorzubehalten und von einer Ausdehnung auf den, völlig in den staatlichen Behördenorganismus eingebauten, Bezirksrat abzusehen [96]). So ist in der Praxis, entsprechend dem sog. rechtlichen Begriff der Selbstverwaltung, der Tatbestand bereits eindeutig im Sinne der Ver-

---

93) Von einer erschöpfenden Heranziehung der außerordentlich umfangreichen Literatur über den Begriff der Selbstverwaltung muß Umgang genommen werden. Es sei deswegen auf die Literaturangaben bei Hans Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen (Berlin 1926, S. 44 ff.), Ottmar Bühler im Handbuch des deutschen Staatsrechts, herausgegeben von Anschütz und Thoma (Bd. 1 S. 697), und auf die Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer (Heft 2 S. 122 ff., 148 ff.) hingewiesen.

94) Die folgenden Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf den Bezirksrat, soweit er auf Grund und im Rahmen des Gesetzes vom 5. Oktober 1863, die Organisation der inneren Verwaltung betr., tätig wird. Wegen der darüber hinausreichenden, prinzipiell andersgearteten Tätigkeit auf der Grundlage verschiedener Sondergesetze siehe unten Abschnitt B.

95) Vgl. unten 5. Teil.

96) Vgl. insbesondere §§ 1 u. 2 VG. und andererseits §§ 24 u. 25 der alten Fassung des Gesetzes.

neinung der Selbstverwaltungsfunktion des Bezirksrats geklärt. Zwar muß in der Theorie die Anwendung des sog. politischen Begriffs [97]) zu einem andern Ergebnis führen. Auf den sich hieraus ergebenden, im wesentlichen lediglich durch eine Verschiedenheit in der Terminologie bedingten Gegensatz wird im folgenden nur soweit eingegangen, als seine Darstellung geeignet ist, das Eigenartige des badischen Instituts des Bezirksrats besonders hervortreten zu lassen.

Die Selbstverwaltung im politischen Sinne, auch staatsbürgerliche Selbstverwaltung genannt [98]), kennzeichnet jede Beteiligung von unbesoldeten „Laien“ [99]), an den Vollzug der öffentlichen Verwaltung [100]) in Wahl- und Ehrenamt. In diesem weiten Sinne steht die Zugehörigkeit des Bezirksrats zu den Organen der Selbstverwaltung außer Zweifel. Dies gilt auch uneingeschränkt für die Geltungsdauer des § 2 des VG. in der alten Fassung, also bis zum Inkrafttreten des Gesetzes, das Badische Verwaltungsgesetz betr. vom 28. März/4. April 1919 [101]). Denn auch bis zu diesem Zeitpunkt wurden die Mitglieder des Kollegiums nicht nach freiem, schrankenlosem Ermessen des Staates bestellt. Vielmehr war das Ernennungsrecht des Ministeriums des Innern dadurch erheblichen Beschränkungen unterworfen, daß

---

97) Wegen des politischen und rechtlichen Begriffs der Selbstverwaltung cf. Walter Jellinek, Verwaltungsrecht (Berlin 1931, S. 61 ff.), und besonders Peters (a. a. O. S. 6 ff.).

98) Daß die Bezeichnung „politisch“ und „rechtlich“ schlecht und irreführend ist, dürfte heute wohl allgemein anerkannt sein; vgl. Ottmar Bühler a. a. O. Sehr viel besser ist der Gegensatz „staatsbürgerlich“ und „körperschaftlich“.

99) Im Beamtenverhältnis zum Staate stehende Personen sind nicht ohne weiteres ausgeschlossen. Nur die Tätigkeit im Dienste der Verwaltung muß ehrenamtlich sein.

100) Die Tätigkeit des Bezirksrats als Verwaltungsgericht erster Instanz (§§ 2, 17 ff. Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 14. Juni 1884, GVOBl. S. 197) fällt nicht mehr in den Rahmen der vorliegenden Untersuchung. Hierzu sei nur bemerkt, daß der Bezirksrat nicht nur deswegen als kein „echtes“ Verwaltungsgericht angesprochen werden kann, weil das Kollegium seine Entschließungen unter dem Vorsitz eines vom Staate voll abhängigen Beamten trifft (so auch W. Jellinek, Veröffentlichungen, a. a. O. S. 29). Auch eine Gefährdung der Unabhängigkeit der Laienmitglieder des Bezirksrats ist nicht ausgeschlossen, da das Kollegium ein staatlichen Einflüssen weitgehend zugängliches (siehe unten) Beschlußorgan darstellt. Ueber die zu diesen Fragen bestehenden Auffassungen geben die Verhandlungen der Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer zu Leipzig am 10. und 11. März 1925 (Heft 2 S. 8 ff.: „Der Schutz des öffentlichen Rechts durch ordentliche und Verwaltungsgerichte“) lehrreichen Aufschluß.

101) GVOBl. S. 247. Erst seither erfolgt die Berufung in das Amt durch freie Wahl. Vgl. auch die Verordnung über die Wahl der Bezirksräte vom 17. Sept. 1926 (GVOBl. S. 211).

das Ministerium die zu ernennenden Bezirksräte nur einer Liste entnehmen konnte, die von der Kreisversammlung mittels freier Wahl aufgestellt wurde [102]). Ferner sollte, wie die geschichtliche Entwicklung zeigt und die Regierungsbegründung zum VG. ausdrücklich bestätigt, mit dem Bezirksrat dem hauptberuflich tätigen, durch freie Entschließung des Staates ernannten Beamten ein vom Staate unabhängiges Organ gegenübergestellt werden. Der ehrenamtliche Charakter des Bezirksrats ist wegen dieses beschränkten staatlichen Ernennungsrechts auch nie in Zweifel gezogen worden.

Im Gegensatz hierzu ist unter der Selbstverwaltung im rechtlichen Sinne — im wesentlichen um vieles enger — die Ausübung von Verwaltungsbefugnissen durch dem Staate zwar untergeordnete, innerhalb ihres Tätigkeitskreises aber doch weitgehend selbständige juristische Personen des öffentlichen Rechts, die sog. Selbstverwaltungskörper zu verstehen. Bisweilen wird — noch enger — als Selbstverwaltung nur die kommunale Selbstverwaltung [103]) bezeichnet, auch wenn man den Begriff weiterfaßt, zweifellos die bedeutsamste Existenzform aller Selbstverwaltungsformen. Dieser körperschaftlichen Selbstverwaltung hat sich, vor allem im Verlaufe des letzten Jahrzehnts, das beinahe ausschließliche Interesse sowohl in der Wissenschaft als auch in der Praxis zugewendet. Für die Praxis, in der der politische Begriff ohnedies nie eine sehr große Rolle zu spielen vermochte, traten immer mehr lebenswichtige Probleme der großen kommunalen Gemeinwesen in den Vordergrund. Parallel dieser Erscheinung verschob sich, was nur zu begrüßen war, auch in den wissenschaftlichen Erörterungen der Schwerpunkt wesentlich zugunsten der körperschaftlichen Selbstverwaltung [104]). Diese Entwicklungstendenz zeigte sich, wie im Reich, so auch in Baden.

---

102) Die Regelung im einzelnen findet sich in § 2 Abs. 1 der Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Organisation der inneren Verwaltung, insbesondere die Einrichtung und Zuständigkeit der Behörden und das Verfahren betr., vom 12. Juli 1864 (RegBl. S. 333) und der unter demselben Tage hierzu veröffentlichten Beilage (RegBl. S. 367).

103) Kommunale Selbstverwaltung ist die Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände, der kommunalen Selbstverwaltungskörper (Hugo Preuß im Handbuch der Politik 1914 Bd. I S. 409). Ob alle Selbstverwaltung dieser Gebietskörperschaften, insbesondere auch die Erfüllung lediglich einer Einzelaufgabe ohne den — normalerweise vorhandenen — umfassenden Wirkungskreis, als kommunale Selbstverwaltung aufzufassen ist, stellt wiederum eine Streitfrage rein theoretischen Charakters dar, die aber für das badische Recht in verneinendem Sinne zu beantworten sein dürfte. Im einzelnen vgl. unten Abschnitt B.

104) Ottmar Bühler a. a. O.

Körperschaftliche Selbstverwaltung setzt die Existenz einer, vom Staate getrennten, juristischen Person des öffentlichen Rechts, eines Selbstverwaltungskörpers voraus [105]). Der Bezirksrat, nach den §§ 1 und 2 des Verwaltungsgesetzes ein Organ des Amtsbezirks, könnte somit seine Selbstverwaltungseigenschaft nur aus eigener Rechtspersönlichkeit des Amtsbezirks herleiten. Daß aber mit dem Inkrafttreten des VG. in der bisherigen Regelung, die den Amtsbezirk lediglich als staatlichen Verwaltungsbezirk kannte, eine Aenderung nicht eintreten sollte, ist schon oben dargelegt worden. Das Verwaltungsgesetz, auf strengem Gegensatz von Staats- und Selbstverwaltung aufgebaut, hat in die Neuorganisation die völlige Trennung des Amtsbezirks von jeder Selbstverwaltung übernommen. Erst in der Folgezeit und nur in wenigen Fällen ist durch Sondergesetze dem Amtsbezirk zur Erfüllung bestimmter Einzelaufgaben Verbandspersönlichkeit verliehen worden [106]). Soweit die Regelung des Verwaltungsgesetzes reicht, ist der Amtsbezirk jedoch kein Verband mit eigenem, rechtlich selbständigem Dasein, als dessen Organ der Bezirksrat in Funktion treten könnte. So geht auch die Aufgabenzuteilung des VG. nicht nur gegenüber dem Bezirksamt, sondern auch gegenüber dem Bezirksrat in allen Punkten nur von der Eigenschaft der Amtsbezirke als staatlicher Verwaltungsbezirke aus [107]).

Es fehlt nicht nur an dem Merkmal [108]) selbständiger juristischer Persönlichkeit des Amtsbezirks. Nicht alle Besorgung öffentlicher

---

105) Die Forderungen nach Vorhandensein von öffentlich-rechtlicher Persönlichkeit, Selbständigkeit, Selbstverantwortlichkeit und ihrem Umfang nach gesetzlich festgelegter Staatsaufsicht, heute in der Literatur im wesentlichen übereinstimmend als Merkmale der körperschaftlichen Selbstverwaltung angenommen, lassen die Ausführungen der Regierungsbegründung zum VG. mit ihren Erwägungen bezüglich der Selbstverwaltung der Kreise als merkwürdig modern erscheinen.

106) Gegenstand der Erörterung des folgenden Abschnitts B.

107) Besonders instruktiv § 6 Ziff. 2—4 VG. und § 110 Ziff. 2 Abs. 2 Gemeindeordnung. Letztere Bestimmung ist zur Zeit teilweise suspendiert durch Art. 31 der Haushaltsnotverordnung vom 9. Oktober 1931 (GVOBl. S. 369), dessen Geltungsdauer vorläufig auf die Zeit bis zum 30. September 1933 beschränkt ist (Haushaltsnotverordnung vom 9. Oktober 1931, Art. 32 Satz 1 in Verbindung mit Art. 10 Satz 1 der 3. Haushaltsnotverordnung vom 25. August 1932, GVOBl. S. 193). Eine dauernde Aenderung bleibt allerdings insofern, als durch Art. 6 Ziff. 19 der 3. Haushaltsnotverordnung in § 110 Ziff. 2 Abs. 2 GemOrdn. Satz 2 gestrichen wurde.

108) Auf die Unterscheidung eines „eigenen" und eines „übertragenen" Wirkungskreises — eines der bestrittensten Gebiete der an Kontroversen nicht armen Lehre von der Selbstverwaltung — kann hier nicht eingegangen werden. Zu dieser Gegenüberstellung, vielfach und m. E. mit Recht deswegen abgelehnt, weil

Verwaltung durch juristische Personen des öffentlichen Rechts stellt körperschaftliche Selbstverwaltung dar. Von Selbstverwaltung wird erst gesprochen, wenn der Körperschaft durch, alle staatlichen Verwaltungsbehörden bindende, gesetzliche Anordnung innerhalb ihres Wirkungskreises Selbständigkeit zugesichert ist und der Einwirkungsmöglichkeit des Staates enge und im einzelnen genau festgelegte gesetzliche Schranken gezogen sind („Staatsaufsicht"). In demselben Maße, wie der Selbstverwaltung Raum eingeräumt wird, muß also nicht nur notwendigerweise der Einfluß der unmittelbaren staatlichen Verwaltung zurückweichen [109]), sondern geht auch die Verantwortung vom Staate auf den Selbstverwaltungskörper über [110]).

Soll die Selbständigkeit des beschließenden Organs gewahrt, also Selbstverantwortlichkeit in diesem Sinne gegeben sein, so darf der Staat in erster Linie nicht die Möglichkeit haben, durch spezielle Anweisungen eine Entschließung bestimmten Inhalts herbeizuführen. Die erteilte verbindliche Anweisung macht den Angewiesenen zum ausführenden Organ des Willens des Anweisenden, schließt also selbständige Entscheidungsbefugnis des Angewiesenen notwendigerweise aus [111]).

In strengem Sinne muß dasselbe Ergebnis der Abwälzung der Verantwortlichkeit auf den Staat aber auch dann gegeben sein, wenn sich der Staat vorbehalten hat, die getroffene Entschließung durch eine höhere staatliche Behörde einer Nachprüfung und gegebenenfalls

---

sie den „eigenen" Wirkungskreis als einen nicht vom Staate übertragenen erscheinen läßt, sei nur der folgende Beitrag aus dem Gebiete des badischen Rechts geliefert, der beweisen dürfte, daß die badische GO. von 1831 den Gemeinden das — bisher nicht vorhandene — Recht der Selbstverwaltung von Staats wegen jetzt verleihen wollte. Diese, die ganzen Verhandlungen zur ersten badischen GO. beherrschende Anschauung brachte Staatsrat Frhr. v. Türckheim bei der Vorlegung des zweiten Entwurfs über die Gemeindeverfassung vom Jahre 1820 (Verh. 1820 2. K. 1. Heft Beilage S. 56 ff.) in klassischer Formulierung mit folgenden Worten zum Ausdruck: „Im Kindheitsalter bedurfte es mehr väterlicher Fürsorge und Vorschriften in einzelnen Fällen und Lagen als allgemeiner Gesetze oder einer scharfen Bestimmung des vormundschaftlichen Verhältnisses; im Jünglingsalter tritt eigene Beurteilung und Handlung an die Stelle, aber noch darf das väterliche Auge sich nicht abwenden, es muß leitend und sorgend den noch unsicheren Versuchen auf der neu betretenen Bahn nachfolgen."

109) Daß Selbstverwaltung auf der Selbsteinschränkung des Staates beruht, ist ein Gedanke, von dem vor allem Laband (Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, I. Bd., Tübingen 1876, S. 101) bei dem Aufbau seines Selbstverwaltungsbegriffs ausging.

110) Preuß a. a. O. S. 209.

111) Peters a. a. O. S. 35. Das Bestehenbleiben dieses Anweisungsrechts macht das Merkmal der sog. administrativen Dezentralisation aus (Ottmar Bühler a. a. O. S. 593) im Gegensatz zu der Dezentralisation durch Selbstverwaltung.

einer Korrektur unterziehen zu lassen[112]). Mag dies dann auch einigermaßen zweifelhaft sein, wenn die Herbeiführung der Entscheidung der höheren staatlichen Stelle allein von dem Willen der an dem Verfahren beteiligten Parteien abhängt, so ist dieser Erfolg doch uneingeschränkt dann erreicht, wenn über die Möglichkeit, in letzter Linie ein vom Staat voll abhängiges Organ entscheiden zu lassen, eine — ihrerseits wieder staatlichen Anweisungen zugängliche — Stelle zu befinden hat. In jedem Falle kann hier die Entscheidung der in erster Instanz beschließenden Behörde durch ein solche des Staates ersetzt werden: M. a. W. die Aufrechterhaltung einer Entscheidung, die dem staatlichen Willen nicht entspricht, ist — wachsame Kontrolle vorausgesetzt — nicht denkbar.

Der Bezirksrat, als eine der Garantien des Rechtsstaates zu dem Zwecke in die badische Verwaltungsorganisation eingegliedert, um durch Beiziehung von ehrenamtlich tätigen Laien das Vertrauen des Volkes zu dem Vollzug der öffentlichen Verwaltung zu heben und zu stärken, tritt, was das Abhängigkeitsverhältnis zum Staate anbelangt, in Gegensatz zu dem vom Staate voll abhängigen Berufsbeamten und Berufsbeamtenkollegium. Auch ohne das Vorhandensein einer dies ausdrücklich aussprechenden gesetzlichen Anordnung ist der Berufsbeamte auf Grund der aus dem staatlichen Gewaltverhältnis hervorgehenden, allgemeinen Gehorsamspflicht Weisungen und Instruktionen der ihm vorgesetzten Behörden unbeschränkt unterworfen[113]). Bei der Prüfung des Grades der Abhängigkeit des Ehrenbeamten ist davon auszugehen, daß auf diesen grundsätzlich die für den Berufsbeamten geltenden Bestimmungen Anwendung zu finden haben. Ausnahmen finden nur insoweit statt, als sie in spezieller gesetzlicher Weisung ihre Grundlage haben, sich aus dem Mangel von Besoldung und Berufsmäßigkeit notwendigerweise ergeben, oder soweit die für den Berufsbeamten geltenden Grundsätze ihrer Natur nach erkennen lassen, daß ihre Anwendung auf den Ehrenbeamten ausgeschlossen sein muß. Damit sind aber die Beschränkungen er-

---

112) Um die Selbständigkeit des Selbstverwaltungskörpers unangetastet zu lassen, braucht — immer abgesehen von der Zulässigkeit der nach völlig andern Grundsätzen zu beurteilenden verwaltungsgerichtlichen Klage — die Möglichkeit eines Rechtsmittels nicht ausgeschlossen zu sein. Die Selbständigkeit ist aber nur dann gewahrt, wenn über das Rechtsmittel ein Organ desselben Selbstverwaltungskörpers entscheidet (vgl. z. B. § 15 der badischen Ausführungsverordnung zur Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht vom 9. Oktober 1931, GVOBl. S. 397).

113) Jellinek a. a. O. S. 371; Thoma, Der Polizeibefehl im badischen Recht, I. Teil, Tübingen 1906, S. 135.

schöpft, die dem Staate bei der Ueberwachung der Verwaltungstätigkeit seiner, wenn auch ehrenamtlich tätigen unteren Organe gezogen sind [114]).

Die Intensität der Abhängigkeit des Beamten von übergeordneten Stellen wird in erster Linie durch den Umfang des diesen zustehenden Anweisungsrechts bestimmt. Unter Anweisungen in diesem Sinne fallen zunächst nicht Anordnungen der vorgesetzten Behörden, die zur Beachtung und richtigen Anwendung des objektiven Rechts auffordern. Zur Berücksichtigung der objektiven Rechtsnormen ist der Beamte, auch ohne speziell dazu angehalten zu werden, verpflichtet. Dabei binden Recht und Gesetz, bedingungslos und uneingeschränkt, den Ehrenbeamten in gleicher Weise wie den Berufsbeamten. Keine, auch nicht die denkbar weitgehendste Zusicherung einer unabhängigen Stellung kann insbesondere den Ehrenbeamten die Befugnis einräumen, sich über das objektive Recht, bei dem jede „Unabhängigkeit“ notwendigerweise ihre Schranken finden muß, ungebunden hinwegsetzen zu dürfen. Unter Anweisungen in dem hier zu gebrauchenden Sinne sind vielmehr nur diejenigen Willenskundgebungen übergeordneter Instanzen zu verstehen, die die Entscheidung von Fragen der Zweckmäßigkeit und des freien Ermessens zum Gegenstand haben. Dieses Anweisungsrecht ist dem Staate auch im Verhältnis zum Ehrenbeamten nicht a priori entzogen [115]), und nur insoweit kann das Problem aktuell werden, ob sich im Einzelfall aus dem Zutreffen einer der obenerwähnten Ausnahmen eine freiere Gestaltung des Abhängigkeitsverhältnisses ergibt.

§ 43 Abs. 3 der Landesherrlichen Verordnung, das Verfahren in Verwaltungssachen betr. (Verfahrensordnung) vom 31. August 1884 [116]), der gerade beim Bezirksrat seinen vollen Sinn erhält [117]), bestimmt, daß es — vorbehaltlich der in den ersten beiden Absätzen festgelegten Beschränkung [118]) — den vorgesetzten Behörden jederzeit unbenommen sei, „solche Weisungen, Anordnungen und Belehrungen zu erlassen, welche sich auf den Gegenstand der Verfügung oder

114) Vgl. hierzu die Abhandlung von Hans Peters im HdbDStR. Bd. 2 S. 100 ff.

115) Dies kann sich nur auf Verwaltungstätigkeit beziehen. Ein solches Anweisungsrecht auch gegenüber den Verwaltungsgerichten anzuerkennen, widerspräche allen der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zugrunde liegenden Prinzipien.

116) GVOBl. S. 385.

117) Wie oben dargelegt, bedarf die Begründung entsprechender Rechte gegenüber dem Berufsbeamten keiner besonderen gesetzlichen Statuierung.

118) Bedeutsam für die Frage der Rechtskraft der Verwaltungsakte. Vgl. Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, Tübingen 1928, S. 194 ff.

Entscheidung im allgemeinen beziehen". Hierdurch ist ausdrücklich ausgesprochen, daß generelle Anweisungen gegenüber dem Bezirksrat für zulässig zu erachten sind. Anders Instruktionen mit Beziehung auf einen, zur Entscheidung stehenden, konkreten Einzeltatbestand. Der Ausschluß der Zulässigkeit solcher spezieller Anweisungen ergibt sich dabei nicht nur auf Grund der nach Inhalt und Wortlaut der Bestimmung durchaus gebotenen Konstruktion eines argumentum e contrario. Denn nach § 24 der Verfahrensordnung erfolgt die Willensbildung des Kollegiums im Wege der Abstimmung; bei Stimmengleichheit gibt der Vorsitzende den Ausschlag. Eine Abstimmung kann aber nur dann einen Sinn haben, wenn dem einzelnen Mitglied des abstimmenden Organs bezüglich der Beurteilung des Abstimmungsgegenstandes zum mindesten in irgendeiner Beziehung eine, wenngleich beschränkte, Freiheit zusteht, seine Entscheidung in diesem oder in jenem Sinne zu treffen. Beim Vorliegen einer bindenden Anweisung wäre dies nicht der Fall; eine Abstimmung würde überhaupt illusorisch. Der Ausschluß der Abstimmung, zu deren Vornahme das Kollegium im Rahmen seiner Zuständigkeit in gleicher Weise berechtigt wie verpflichtet ist, würde aber eine Verletzung der gesetzlich festgelegten und nur gesetzlich abänderbaren Zuständigkeitsnormen bedeuten. Die Abstimmung kann im Einzelfalle nicht durch spezielle Anweisungen gegenstandslos gemacht werden [119]). Würden dem Bezirksrat trotzdem konkrete Anweisungen erteilt, so würden sie von dem Kollegium lediglich als Vorschlag einer zweckmäßigen Lösung zu werten sein. Die selbständige Prüfung der Zweckmäßigkeit durch den Bezirksrat selbst bleibt aber in jedem Falle vorbehalten. Im Gegensatz hierzu ist dem Kollegium das Recht selbständiger Prüfung der Zweckmäßigkeit gegenüber den generellen Anweisungen [120]) ebensowenig gegeben, wie dem Berufsbeamten [121]). Verweigert das Laienmitglied deren Befolgung, eine Gefahr, die bei diesem in viel

---

119) Dies macht vor allem den Unterschied im Vergleich zu der an sich auch bei einem Berufsbeamtenkollegium möglichen Abstimmung aus. Dort findet eine Abstimmung nur insoweit statt, als eine Anweisung nicht vorliegt. Vgl. (mit Bezugnahme auf die ehemaligen badischen Kreisdirektorien) Friedrich Wielandt, Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden, Freiburg und Leipzig 1895, S. 30.

120) Auch diese werden in der Praxis nicht an das Kollegium als solches gerichtet. Die Information der Laienmitglieder über die zu dem betr. Gegenstand vorhandenen Erlasse wird durch den Vorsitzenden dem Vortrag über die rechtliche Seite der Angelegenheit (§ 24 Abs. 1 VerfOrdn.) anzuschließen sein.

121) Jellinek a. a. O. S. 373.

größerem Maße besteht[122]) als bei dem unbedingt zu Gehorsam verpflichteten Berufsbeamten, so muß es dem Staate unbenommen sein, hieraus die möglichen Konsequenzen zu ziehen[123]).

Um die Einheitlichkeit zwischen der Verwaltungstätigkeit der Bezirksratskollegien und der sonstigen staatlichen Verwaltung zu wahren, werden Maßnahmen gegenüber dem einzelnen Bezirksratsmitglied nur in den seltensten Fällen nötig werden. Der Möglichkeit von Mißgriffen ist durch das „Sicherheitsventil“ des § 13 Abs. 2 VG. vorgebeugt. Diese Bestimmung erklärt den Vorsitzenden des Kollegiums für befugt, die Entschließungen des Bezirksrats im öffentlichen Interesse mit dem Rekurs an je die vorgesetzte Behörde anzufechten. Die Beantwortung der Frage, wann das öffentliche Interesse der Aufrechterhaltung einer Entschließung entgegensteht, ist reine Ermessenssache und allein von dem rekursberechtigten Vorsitzenden zu beantworten, der seinerseits hierbei den ihm erteilten Richtlinien oder speziellen Anweisungen bedingungslos Folge zu leisten hat. Die Möglichkeit einer irgendwie gearteten Nachprüfung der Frage nach dem Vorliegen eines öffentlichen Interesses, etwa auf Initiative des gegen den Vorsitzenden Stellung ergreifenden Kollegiums — die zudem nur dann einen Sinn hätte, wenn zu ihrer Entscheidung eine nicht staatliche, unabhängige Instanz, d. h. der Verwaltungsgerichtshof, berufen wäre[124]) —, ist nicht gegeben. Das Fehlen einer entsprechenden Zuständigkeitsklausel für den Verwaltungsgerichtshof im Verwal-

---

122) Praktisch wird großenteils schon der meist sehr ausgeprägte Einfluß des Vorsitzenden ausreichen, den Einklang zwischen Abstimmungsergebnis und höherem Willen zu wahren. Immerhin vermag aber bei der Behandlung der Verwaltungssachen der Vorsitzende mit seinem Antrag bisweilen doch nicht durchzudringen und wird überstimmt. Anders bei der Entscheidung von Verwaltungsrechtsstreitigkeiten. Das badische Verwaltungsgericht erster Instanz stellt meist ein nur auf die Rechts- und Gesetzeskenntnis des Vorsitzenden angewiesenes Organ dar. Insofern hat man sich im Jahre 1863 mit der Annahme, „daß bei Verwaltungsstreitigkeiten die rechtliche Seite der Frage meist sehr einfach liege und .... von dem gesunden Gefühl erfahrener Bürger mindestens ebenso gut, häufig sogar richtiger beantwortet werden wird, als von dem in einseitiger Auffassung von Rechtsbegriffen befangenen Juristen“ (Weizel a. a. O. S. 126), gründlich getäuscht.

123) Obwohl im allgemeinen davon auszugehen ist, daß auch gegenüber dem Ehrenbeamten Ordnungsstrafen zulässig sind (Peters im HdbDStR. a. a. O. S. 107 und Helfritz, Grundzüge des Beamtenrechts, Berlin und Wien 1929, S. 41), wird man sie gegenüber den Mitgliedern des Bezirksrats grundsätzlich doch für ausgeschlossen halten müssen. Die Zulässigkeitserklärung in den §§ 3 Abs. 1, 10 Abs. 2 und 19 Abs. 2 Satz 2 VG. kann nur im Sinne einer limitativen Aufzählung aufgefaßt werden. Wegen der Entlassung siehe Anm. 128.

124) An sich wäre es auch möglich, daß die angerufene staatliche Beschwerdeinstanz den Rekurs unter der Begründung zurückweist, daß ein öffentliches Interesse im Sinne des § 13 VG. nicht vorliege. Praktisch wird dies aber schon des-

tungsrechtspflegegesetz [125]) oder in Sondergesetzen stimmt auch durchaus mit der Bestimmung des § 4 Abs. 4 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes überein, wonach eine verwaltungsgerichtliche Klage insoweit nicht gegeben sein kann, als die Behörden innerhalb der Grenzen ihrer Zuständigkeit nach Ermessen im Sinne des Gesetzes zu verfügen berechtigt sind [126]). Daß in keinem Falle, in dem der Staat das öffentliche Interesse an einer Nachprüfung der Entschließung für gegeben erachten muß, die Einlegung des Rekurses unterbleibt, dafür bietet die beamtenrechtliche Stellung des Vorsitzenden ausreichende Gewähr.

Mit der Verneinung der Selbständigkeit und Selbstverantwortlichkeit in dem dargelegten Sinne wird die Frage nach dem Inhalt eventuell staatsaufsichtlicher Befugnisse der Staatsaufsichtsbehörden gegenstandslos [127]). Der Bezirksrat unterliegt nicht der „Staatsaufsicht", sondern der staatlichen Dienstaufsicht, vorbehaltlich nur der Besonderheiten, die sich — insbesondere auf Grund der oben entwickelten Einschränkungen — aus der ehrenamtlichen Stellung seiner Mitglieder ergeben. Die letzte, dem Staate gebotene Möglichkeit, durch Entfernung ungeeigneter Mitglieder aus dem Amte eine den Interessen der Gesamtheit entsprechende Verwaltungstätigkeit des Bezirksrats zu gewährleisten, tritt gegenüber den bereits erwähnten Sicherungen des staatlichen Interesses praktisch stark in den Hintergrund [128]).

So fehlt es bei der Tätigkeit des Bezirksrats im Rahmen des Verwaltungsgesetzes an sämtlichen Merkmalen der Selbstverwaltung im

---

wegen nicht geschehen und eine Entscheidung in der Sache getroffen werden, weil eine Bloßstellung des rekurrierenden Vorsitzenden möglichst vermieden werden soll.

125) Auch die beschränkte Generalklausel des § 4 Abs. 1 Ziff. 1 des sonst auf dem Enumerationsprinzip aufgebauten Verwaltungsrechtspflegegesetzes findet keine Anwendung. Die Bejahung des öffentlichen Interesses ist keine „polizeiliche Verfügung" im Sinne dieser Bestimmung.

126) Ueber die Frage der Nachprüfung des freien Ermessens der Verwaltungsbehörden durch die Verwaltungsgerichte in den deutschen Ländern vgl. Jellinek in den Veröffentlichungen a. a. O. S. 63 ff.

127) Die Staatsaufsicht wird allgemein nur als Reflexerscheinung des Selbstverwaltungsrechts aufgefaßt; z. B. Stier-Somlo in den Veröffentlichungen a. a. O. S. 173.

128) § 3a VG., in mehr als einer Beziehung eigenartig und als völlig veraltet anmutend, wird seit 1921 ergänzt durch § 74 Abs. 1 der neuen Gemeindeordnung; so auch Merk (Handb. der badischen Verwaltung Bd. I, 1930, Fußnote 6 zu § 3a VG. S. 289) und Kühn (Der Bezirksrat, seine Rechte und Pflichten, Selbstverlag 1930, S. 7).

rechtlichen Sinne[129]). Soweit sich theoretische Gesamtdarstellungen des badischen Verwaltungsrechts, alle schon vor Jahrzehnten erschienen, mit der behandelten Frage beschäftigten, kamen sie — je nach der Grundeinstellung des Autors zu dem Selbstverwaltungsbegriff — zu einem verschiedenen Ergebnis[130]). Anders die Praxis, die in allen maßgebenden Aeußerungen konsequent den Standpunkt vertrat, daß der Bezirksrat kein Organ der Selbstverwaltung darstelle[131]).

B. Der Bezirksrat als Organ des Amtsverbands.

Es wurde schon nach relativ kurzer Zeit erkannt, daß die 1863 eingeführte Verwaltungsorganisation nicht ohne Mängel war. Insbesondere ergaben sich schwerwiegende Nachteile daraus, daß das Verwaltungsgesetz es unmöglich machte, den Amtsbezirk gleichzeitig auch zur Erfüllung von Aufgaben der Selbstverwaltung heranzuziehen. Diese Regelung war auf die Dauer denn auch nicht aufrechtzuerhalten. Zu einer grundsätzlichen Aenderung des VG. konnte man sich jedoch nicht entschließen. Man suchte die sich zeigenden Lücken vielmehr jeweils durch sondergesetzliche Maßnahmen auszufüllen und schloß nur in Einzelfällen die Gemeinden eines Amtsbezirks zu

---

129) Auch keine der nachträglichen Aenderungen des Verwaltungsgesetzes veranlaßt eine andere Beurteilung. Dies gilt von dem Gesetze, das badische Verwaltungsgesetz betr., vom 28. März/4. April 1919, von den Haushaltsnotverordnungen, wie auch insbesondere von der Aufhebung der — ohnedies nie praktisch gewordenen — polizeilichen Funktionen der Bezirksräte (§ 9 Abs. 1 VG., aufgehoben durch Art. 9 Haushaltsnotverordnung vom 9. Oktober 1931 und die Verordnung über die polizeilichen Funktionen der Bezirksräte durch Verordnung vom 5. November 1931, GVOBl. S. 431).

130) Von den Autoren badischer Lehrbücher geht Thoma (a. a. O. S. 133) noch von dem politischen Begriff aus und erklärt den Bezirksrat für ein Organ der Selbstverwaltung. Anders schon Walz (Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden, Tübingen 1909, S. 124) und Weizel (a. a. O. S. 360).

131) Als Selbstverwaltung wurde — abgesehen von den Gemeinden — jederzeit nur die Tätigkeit der Kreise und Gemeindeverbände angesehen. Vgl. Denkschrift über die Umgestaltung der badischen Selbstverwaltungsverbände 1910, Denkschrift über die Geschäftsvereinfachung im Bereich der inneren Staatsverwaltung 1912 (S. 17), Begründung des Gesetzentwurfs, das badische VG. betr., vom 26. Februar 1919 (Beilage zum Protokoll der 4. öffentlichen Sitzung vom 4. März 1919), Begründung zum Entwurf einer badischen Kreisordnung (Beilage zur Niederschrift über die 3. Sitzung vom 7. November 1922), Geschäftsbericht des badischen Ministeriums des Innern 1913/24 (I. Bd. S. 13 ff.) und das Gutachten der Sparkommission über die badische Staatsverwaltung (Heft 566 der Drucksachensammlung des badischen Landtags 1931).

obligatorischen Verbänden, den sog. Amtsverbänden, zusammen. Zum Vertretungs- und Verwaltungsorgan einiger dieser Amtsverbände wurde der Bezirksrat bestellt. Seine Entwicklung zu einem Organ der Selbstverwaltung ist daher mit der Ausgestaltung der badischen Amtsbezirke zu Selbstverwaltungsbezirken untrennbar verknüpft. Die Frage, welche Gemeindenzusammenschlüsse unter den Begriff „Amtsverband" einzuordnen sind, stößt dabei infolge der summarischen gesetzlichen Regelung durchwegs auf erhebliche Schwierigkeiten.

Der Begriff „Amtsverband", der der badischen Praxis zumindest seit dem Jahre 1849 geläufig zu sein scheint [132]), hat in der Literatur des badischen Verwaltungsrechts nur teilweise Anerkennung gefunden [133]). Dies mag darauf zurückzuführen sein, daß er an keiner Stelle gesetzlich verankert wurde. Will man jedoch nicht völlig Ungleiches unter demselben Begriff zusammenfassen, so darf man diese eigenartigen Verbände jedenfalls nicht, wie bisweilen geschehen, den Bezirks- oder Zweckverbänden gleichstellen. Es liegt auch kein Grund vor, auf die — zudem durchaus charakteristische — Bezeichnung „Amtsverband" zu verzichten. Bei der Beratung des Entwurfs zum VG. zweifellos als bekannt vorausgesetzt [134]), findet sich der Begriff nur deswegen nicht in den Grundbestimmungen über die badische Verwaltungsorganisation, weil das VG. Amtsverbände eben nicht kennt. Auch in neueren amtlichen Aeußerungen fand dieser Terminus Verwendung [135]). Im Interesse klarer terminologischer Scheidung der verschiedenartigen badischen Selbstverwaltungsverbände wird an ihm auch im folgenden festgehalten.

---

132) Ein Bericht der Regierung des Oberrheinkreises vom 31. Dezember 1849 an das Ministerium des Innern schlug bereits die Uebernahme einzelner Lasten auf den „Amtsverband" vor (Normalakten des Landeskommissärs für die Kreise Freiburg, Lörrach und Offenburg).

133) Während von Walz (a. a. O. S. 169 ff., 197 f.) die Bezeichnung Amtsverband in demselben Sinne gebraucht wird, wie nachfolgend im Text, kennt Wielandt (a. a. O. S. 156) nur Bezirksverbände. Schenkel verzichtete ursprünglich (in Stengels Wörterbuch des D. VerwR. 1. Bd., Freiburg 1890, S. 209) auf jeden Sammelbegriff, bezeichnete aber dann später (in Stengel-Fleischmanns Wörterbuch des D. StuVR. 1. Bd., Tübingen 1911, S. 464) die Lieferungsverbände auf Grund der Verordnung vom 30. Juni 1892 als Bezirksverbände. Wegen Gündert siehe Anm. 137. Abgesehen von Fleiner (a. a. O. S. 111), der sich jedoch zu Unrecht auf Jellinek beruft, hat der Begriff „Amtsverband", soweit ersichtlich, weiter keine Verwendung gefunden, insbesondere auch nicht bei Affolter, System d. badischen VR., Karlsruhe 1904 (vgl. S. 10 ff.).

134) Siehe oben S. 34.

135) Denkschrift 1910 a. a. O. S. 31.

Ein Amtsverband ist gegeben beim obligatorischen Zusammenschluß sämtlicher Gemeinden eines Amtsbezirks zu einem Verband mit körperschaftlicher Berechtigung zur Erfüllung einzelner, bestimmter Aufgaben der Selbstverwaltung[136]). Mit Gemeinde, Kreis, Bezirks- und Zweckverband ist dem Amtsverband somit gemeinsam das Merkmal der Selbstverwaltung; mit Gemeinde und Kreis der obligatorische Bestand; mit dem Zweckverband die Beschränkung auf Einzelaufgaben. Abgesehen von dem verschiedenen räumlichen Umfang, macht diese Uebertragung bloß spezieller Aufgaben den Unterschied gegenüber Gemeinde und Kreis aus. Von Bezirks- und Zweckverband unterscheidet sich der Amtsverband einmal dadurch, daß sein Umfang auf das Gebiet des Amtsbezirks festgelegt ist. Die Frage seiner Existenz hängt ferner nicht von dem Willen der beteiligten Gemeinden ab; vielmehr wird er von Staats wegen ins Leben gerufen, stellt also einen obligatorischen Verband dar. Nachdem die Gemeindeordnung vom 5. Oktober 1921 eine genauere Abgrenzung der Bezirks- und Zweckverbände gebracht hat[137]), ist zwar die Möglichkeit gegeben, daß sich der Amtsverband im Einzelfall unter Umständen mit einem Bezirksverband deckt; er kann aber nie mit einem Zweckverband im Sinne des badischen Rechts zusammenfallen.

Die in der Literatur bisweilen vertretene Auffassung[138]), daß beim Amtsverband die Vertretung durch den Bezirksrat begriffswesentlich sei, ist dagegen unhaltbar[139]). Dies zeigt sich insbesondere bei den Amtsverbänden des modernen Rechts: den Wohnungs- und den länd-

136) Unter Selbstverwaltung wird im folgenden die körperschaftliche Selbstverwaltung verstanden. Würde man den politischen Begriff zugrunde legen, so könnte ein Problem überhaupt nicht bestehen.

137) Nach § 5 GO. können zwei oder mehrere Gemeinden zur gemeinsamen Erfüllung einzelner Aufgaben zu einem Zweckverband zusammengeschlossen werden. Nach § 5a GO. sind Bezirksverbände nur diejenigen Zweckverbände, die sämtliche Gemeinden eines Amtsbezirks oder darüber hinaus noch weitere Gemeinden umfassen, deren Bildung jedoch nur zulässig ist zur Erfüllung von Aufgaben, die der Kreis abgelehnt hat. Charakteristisch ist somit sowohl für die Zweckverbände als auch die, sich nur dem Umfange nach von diesen unterscheidenden Bezirksverbände, daß ihre Bildung jeweils nur auf fakultativer Entschließung beruht. In mehr als einer Beziehung ist es daher ungenau, wenn Gündert (Bad. GO. vom 5. Oktober 1921 zu § 5) die Bezirks-, Lieferungs- und Kommunalverbände nur als Untergruppen der Zweckverbände bezeichnet. Siehe auch unten.

138) Walz a. a. O. S. 198.

139) Da der Bezirksrat gleichzeitig — und zwar in erster Linie — eine abhängige Verwaltungsbehörde darstellt, ist seine Bestellung zum Organ des Amtsverbands sogar nicht ohne Gefahr. Dies dürfte auch der Grund sein, weswegen er nicht zum Organ der Wohnungs- und Bezirksfürsorgeverbände erklärt wurde.

lichen Bezirksfürsorgeverbänden [140]). Wenn bei diesen Verbänden — als obligatorische Bestandteile der badischen Verwaltungsorganisation zweifellos keine Bezirks- oder Zweckverbände [141]) — gegen eine Einordnung unter die Amtsverbände Bedenken bestehen können, so nicht deswegen, weil sie nicht von dem jeweils zuständigen Bezirksrat vertreten und verwaltet werden. Einwendungen könnten nur nach der Seite erhoben werden, daß in ihnen nicht alle Gemeinden des Amtsbezirks zusammengeschlossen sind. Denn diejenigen Gemeinden, die nach der Volkszählung vom 8. Oktober 1919 mehr als 10 000 Einwohner zählten, wurden von den Wohnungsverbänden vollständig ausgenommen, für das Gebiet des Fürsorgerechts jedoch zu selbständigen (städtischen) Bezirksfürsorgeverbänden erklärt (sog. verbandsfreie Städte) [142]).

Doch auch dies ist m. E. kein Grund, ihnen die Zugehörigkeit zu den Amtsverbänden zu bestreiten. Zunächst steht die Eigenschaft als Amtsverband bei denjenigen Wohnungs- und Bezirksfürsorgeverbänden außer Zweifel, die aus sämtlichen Gemeinden eines Amtsbezirks zusammengesetzt sind, d. i. bei den Amtsbezirken, in deren Gebiet eine verbandsfreie Stadt nicht gelegen ist. Bei diesen Verbänden, schon gegenüber den andern zahlenmäßig überwiegend [143]), sind jeweils die Begriffsmerkmale des Amtsverbands restlos gegeben. Die verbleibenden Wohnungs- und ländlichen Bezirksfürsorgeverbände trotz des Ausschlusses der verbandsfreien Städte auch unter die Amtsverbände einzubeziehen, ist m. E. schon aus Zweckmäßigkeitsgründen geboten. Da sie als obligatorische Verbände mit gesetzlich festgelegtem Umfang jedenfalls nicht als Bezirks- oder Zweckverbände bezeichnet werden können, müßten sie trotz der in allen andern Punkten bestehenden Uebereinstimmung mit den angeführten Amtsverbänden als eine selbständige Kategorie betrachtet werden. Ihrer Eigenart wird nur die Eingruppierung unter die Amtsverbände gerecht [144]).

---

140) Gesetz zur Ausführung des Wohnungsabgabegesetzes vom 6. Oktober 1921 (GVOBl. S. 331), Verordnung vom 24. November 1921, den Vollzug des Gesetzes zur Ausführung des Wohnungsabgabegesetzes betr. (GVOBl. S. 451), badische Ausführungsverordnung zur Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht vom 9. Oktober 1931 (GVOBl. S. 397).

141) So Jellinek a. a. O. S. 79.

142) Die Bildung der städtischen Bezirksfürsorgeverbände war dabei nicht etwa eine Schaffung neuer Verbände, sondern bedeutete nur die Uebertragung einer neuen Aufgabe an die in Frage kommenden Gemeinden.

143) Die Verordnung vom 24. November 1921 nennt 16 verbandsfreie Städte.

144) Sieht man als höhere Kommunalverbände alle über das Gebiet der Gemeinde hinausreichenden Verbände an, so müssen außer den Kreisen allerdings

Nur bei zwei Gruppen von Amtsverbänden, alle längst aufgelöst oder gegenstandslos geworden, wurde der Bezirksrat zum Verwaltungs- und Vertretungsorgan bestellt: Den Lieferungsverbänden und — nur in beschränktem Umfange und einigermaßen zweifelhaft im Ergebnis — den Kommunalverbänden für die Zwecke der Kriegswirtschaft. Aeußerst knappe und summarische Fassung der zugrunde liegenden gesetzlichen Bestimmungen bietet der Deutung der Rechtsnatur dieser Verbände große Schwierigkeiten. Die jeweils nur in einigen wenigen Paragraphen oder Artikeln bestehenden konstituierenden Verordnungen sind flüchtige Schöpfungen eines wenig sorgfältigen Gesetzgebers, die lediglich praktischen Bedürfnissen gerecht zu werden versuchten. Sie lassen die Klarheit und die sorgfältige Ausarbeitung, die nicht nur die Gemeinde- und Kreisordnung, sondern auch die gesetzlichen Grundlagen der modernen Amtsverbände, der Wohnungs- und Bezirksfürsorgeverbände, auszeichnen, vollkommen vermissen. So ist der Nachweis des Selbstverwaltungsrechts bei den Lieferungsverbänden nur durch Zusammenhalten der reichs- und landesrechtlichen Vorschriften, bei den Kommunalverbänden mit überzeugender Begründung überhaupt nicht zu erbringen.

Die Lieferungsverbände, die ältesten Amtsverbände des badischen Rechts, wurden im Verlaufe weniger Jahre mit verschiedenen, sich sachlich aber eng berührenden Aufgaben betraut. Da die Regelung im einzelnen voneinander abweicht, der Bezirksrat auch nicht in allen Fällen zum Organ des Verbandes bestellt wurde, ist eine getrennte Betrachtung der einzelnen Tätigkeitsgebiete nicht zu umgehen.

Die Grundlage der Lieferungsverbände reicht schon in das Jahr 1870 zurück. In diesem Jahre erging ein provisorisches Gesetz, die Kriegsleistungen und deren Vergütung betreffend[145]), das den Begriff der Landlieferungen einführte. Es wurde darunter die Beschaffung von Brotmaterial, Hafer, Heu, Stroh und, sofern die Umstände es erforderten, auch von Fleisch für die Füllung der Magazine zu Kriegszwecken verstanden (§ 4). Zu Aufbringungsbezirken wurden die Amtsbezirke bestellt, deren Aufbringungsquote jeweils durch Anordnung des Ministeriums des Innern festgesetzt wurde. Die weitere Umlegung auf die einzelnen Gemeinden innerhalb des

---

auch die Amts-, Bezirks- und Zweckverbände als höhere Kommunalverbände bezeichnet werden (so tatsächlich Walz a. a. O. S. 169). Zieht man jedoch — m. E. richtiger — die Parallele zur Gemeinde und geht vom eigentlichen Wortsinn aus, so dürfen unter die höheren Kommunalverbände nur die Verbände mit ebenfalls umfassendem Wirkungskreis eingeordnet werden. Das sind in Baden aber nur die Kreise. (So im Ergebnis auch Jellinek a. a. O. S. 79.)

145) GVOBl. 1870 S. 605.

Amtsbezirks war Sache des Bezirksrats (§ 5). Ohne daß die Gemeinden des Amtsbezirks organisatorisch zu einem Verband zusammengefaßt wurden, war eine Art Gesamthaftung doch durch die Bestimmung begründet (§ 16), daß die zu einem Amtsbezirk gehörigen Gemeinden für die vollständige und rechtzeitige Gewährung der Landlieferungen dem Staate verpflichtet sein sollten.

Das Reichsgesetz über die Kriegsleistungen (KLG.) vom 13. Juni 1873 [146]) brachte die reichsrechtliche Neuregelung der Materie. Unter Ueberbürdung gewisser Aufgaben an die Gemeinden (§ 3) wurde der Bundesrat für zuständig erklärt, Landlieferungen anzuordnen (§ 16). Zur Erbringung dieser Landlieferungen verpflichtet erklärt wurden (§ 17) die Lieferungsverbände, die von den Bundesstaaten tunlichst im Anschluß an die bestehende Bezirkseinteilung gebildet werden sollten. In Baden wurde eine Aenderung der bestehenden Einrichtungen vorerst nicht herbeigeführt, obwohl die durch das provisorische Gesetz von 1870 geschaffene Organisation den Vorschriften des § 17 KLG. keineswegs entsprach.

Unter dem 28. Februar 1888 brachte das Reichsgesetz betr. die Unterstützung von Familien in den Dienst eingetretener Mannschaften (FUG.) [147]) die Anordnung (§ 3), daß die Verpflichtung zur Unterstützung im Sinne dieses Gesetzes den nach § 17 KLG. gebildeten Lieferungsverbänden obliege. Darauf schloß die landesherrliche Verordnung vom 24. Juli 1888, die Lieferungsverbände für die Kriegsleistungen betr. [148]), die je zu einem Amtsbezirk gehörigen Gemeinden zur Erfüllung der vom KLG. und FUG. verlangten Leistungen zu Verbänden mit körperschaftlicher Berechtigung zusammen. Zum Vertretungsorgan des einzelnen Verbandes wurde der Bezirksrat des Amtsbezirks bestimmt. Die summarische Regelung auch dieser Verordnung erwies sich schon dann als unzulänglich, als durch Reichsgesetz vom 10. Mai 1892, betr. die Unterstützung von Familien der zu Friedensübungen einberufenen Mannschaften [149]), den Lieferungsverbänden diese dritte Aufgabe übertragen wurde. Unter Aufhebung der Verordnung vom 24. Juli 1888 erging unter dem 30. Juni 1892 [150]) eine neue, die drei Materien zusammenfassende Verordnung. Prinzipielle Aenderungen traten nicht ein. Den Lieferungsverbänden wurde wiederum (§ 1) körperschaftliche Berechtigung verliehen. Im einzelnen blieb diese Verordnung die

---

146) RGBl. S. 129.
147) RGBl. S. 59.
148) GVOBl. S. 369.
149) RGBl. S. 661.
150) GVOBl. S. 380.

gesetzliche Grundlage der Lieferungsverbände für die weitere Dauer ihres Bestehens.

Bei der Behandlung der Einzelaufgaben ergab sich praktisch daraus eine Verschiedenheit, daß zur Festsetzung und Anweisung der Unterstützungen nach dem Gesetze vom 10. Mai 1892 nicht der Bezirksrat als Kollegium, sondern nur der Vorsitzende zusammen mit einem vom Bezirksrat zu wählenden, am Amtssitze wohnhaften Bezirksratsmitglied berufen wurde. Der Bezirksrat hatte lediglich Beschwerden gegen die Beschlüsse des Vorsitzenden und Meinungsverschiedenheiten zwischen diesem und dem Beisitzer zu entscheiden. Da das Kollegium insofern jedenfalls als Verwaltungsorgan des Lieferungsverbandes ausscheidet, kann die Erfüllung dieser Aufgabe als nicht unmittelbar interessierend im folgenden außer Betracht bleiben. Zur Erfüllung der Aufgaben nach dem KLG. und FUG. wurde der Bezirksrat zum Organ des Lieferungsverbandes bestellt.

Daß mit der Schaffung der Lieferungsverbände für die Zwecke des KLG. Amtsverbände ins Leben gerufen werden sollten, ergibt sich einmal schon aus den reichsrechtlichen Bestimmungen. Das KLG. hatte zweifellos die Aufbringung der Landlieferungen durch Selbstverwaltungsverbände im Auge. So ist die Uebergangsbestimmung des § 17 Abs. 3 KLG. zu verstehen, die anordnete, daß bis zur anderweitigen Regelung die Kreise und „gleichartigen" Verbände, also bisher schon bestehende Selbstverwaltungskörperschaften, als Lieferungsverbände beibehalten werden sollten. Nur dies ist auch der Sinn des § 17 Abs. 1 KLG., der bezügl. der in den Bundesstaaten zu erwartenden Neuregelung die obersten Landesbehörden anwies, die Lieferungsverbände tunlichst im Anschluß an die bestehende Bezirkseinteilung zu bilden. Hierbei darf allerdings nicht von der badischen Organisation ausgegangen werden. Vielmehr sind die Verhältnisse der andern deutschen Länder zugrunde zu legen, in denen sich ausnahmslos der unterste staatliche Verwaltungsbezirk jeweils auch mit einem Selbstverwaltungsbezirke deckt. Daß die badische Sonderregelung völlig übergangen wurde, ist eine Erscheinung, die sich in späterer Zeit noch mehrfach zeigte. In Ausfüllung dieser, in der badischen Organisation vorhandenen Lücke kann somit der Schaffung dieses Lieferungsverbandes allein die Bedeutung der notwendig gewordenen Ausgestaltung des badischen Amtsbezirks zu einem Selbstverwaltungsbezirke, also zu einem Amtsverbande, zukommen.

Bei der Frage nach dem Inhalt der Selbstverwaltungstätigkeit dieses Amtsverbands darf nicht außer acht gelassen werden, daß bei der Beschaffung der Landlieferungen durch die einzelnen Ver-

bände für Selbstverwaltung von vornherein kein großer Raum war. Die Tätigkeit des Lieferungsverbands hatte sich darauf zu beschränken, die Anteilquoten der einzelnen Gemeinden festzusetzen und für deren Aufbringung Sorge zu tragen. Aber bei dieser Tätigkeit war dem Organ des Lieferungsverbands freie Hand gelassen[151]). Das KLG. bezeichnete lediglich die Hilfsmittel, deren sich der Lieferungsverband bei der Erfüllung seiner Aufgaben bedienen konnte. Dieselbe Freiheit der Entschließung war dem Verband auch hinsichtlich der Kosten eingeräumt, die er nach Maßgabe des Kreiskatasters auf die zum Verband gehörenden Gemeinden umlegen konnte. Innerhalb dieses Rahmens handelte der Lieferungsverband durch sein Organ nach freiem Ermessen und unter eigener Verantwortlichkeit. Nur der Staatsaufsicht unterworfen, bildete er somit eine Selbstverwaltungskörperschaft, und sein Organ, der Bezirksrat, war als Vertreter dieses Verbands ein Organ der Selbstverwaltung.

Die Aufgaben des Lieferungsverbands nach dem Gesetze betr. die Unterstützung von Familien in den Dienst eingetretener Mannschaften (FUG.) waren bis zum Erlaß dieses Gesetzes ebenfalls von den Kreisen besorgt worden. Die Ueberweisung an die Lieferungsverbände erfolgte aus Zweckmäßigkeitsgründen und entsprechend dem Grundgedanken der reichsrechtlichen Regelung, daß sowohl die Aufgaben nach dem KLG. als auch diejenigen nach dem FUG. von den gleichen Verbänden erfüllt werden sollten.

Ueber die vom Lieferungsverband an die einzelnen Familien zu gewährenden Unterstützungen entschied sowohl hinsichtlich der Unterstützungsbedürftigkeit als auch bezüglich des Umfanges und der Art der Unterstützung der Bezirksrat. Die geleisteten Unterstützungen wurden vom Lieferungsverband nur vorläufig getragen, da ihm zu bestimmten Mindestsätzen Entschädigung aus Reichsfonds gewährleistet war. Um die Beschaffung der erforderlichen Geldmittel sicherzustellen, war für den Fall, daß die Verfassung des Lieferungsverbands nicht ausreichen sollte, der Landesregierung das Recht eingeräumt, für den Verband die nötigen Anordnungen zu treffen und

---

151) Das bei abhängigen staatlichen Behörden sich aus dem allgemeinen Abhängigkeitsverhältnis ergebende Anweisungsrecht des Staates bedarf gegenüber selbständigen Rechtspersönlichkeiten besonderer gesetzlicher Grundlage. Ein Anweisungsrecht des Staates gegenüber dem Lieferungsverband konnte sich aber weder auf das KLG. noch auf die badische Verordnung vom 30. Juni 1892 stützen. Ebensowenig war gegen die Entscheidung des Bezirksrats der Rekurs gegeben, der aus denselben Gründen ebenfalls in einer Sonderbestimmung hätte für zulässig erklärt sein müssen. § 28 der VerfOrdn. setzt die Entscheidung oder Verfügung einer — sc. staatlichen — Verwaltungsbehörde voraus und war deswegen nicht anwendbar.

den verbandsangehörigen Gemeinden zu diesem Zwecke Abgaben aufzuerlegen. Insofern waren der Einwirkungsmöglichkeit des Staates praktisch also keine Schranken gerichtet.

Anders bei der Entscheidung des Bezirksrats über die Zubilligung einer Unterstützung im Einzelfalle. Nach § 6 FUG. war diese Entscheidung endgültig, also mit einem Rechtsmittel an eine staatliche Instanz nicht anfechtbar [152]). Bei einer Staatsbehörde möglicherweise Kennzeichen dezentralisierter Staatsverwaltung, kann die Aufnahme einer solchen Bestimmung zugunsten einer selbständigen Körperschaft, der gegenüber bei Fehlen spezieller Zulassung auch das staatliche Anweisungsrecht versagen muß, nur die Bedeutung der Einräumung des Selbstverwaltungsrechts haben. Die Selbständigkeit und Selbstverantwortlichkeit des Lieferungsverbands war bei der Erfüllung dieser Aufgaben daher in vollem Umfange gewahrt. Auch hier standen dem Staate nur Befugnisse der Staatsaufsicht zu, und ist ein Amtsverband gegeben, dessen Organ, der Bezirksrat, insoweit ein Organ der Selbstverwaltung darstellte.

Im Jahre 1916 trat jedoch auch in diesem Punkte eine grundlegende Aenderung ein. Durch Verordnung des Bundesrats vom 21. Januar 1916 wurde den Aufsichtsbehörden die Befugnis zuerkannt (§ 7), Anweisungen zu erlassen und in geeigneten Fällen die Unterstützung einzelner Familien selbst anzuordnen. Da daneben die Bestimmung des § 6 FUG. unverändert weiterbestand, war gegen die Entscheidung des Bezirksrats formell ein Rechtsmittel nach wie vor nicht gegeben. Nachdem jedoch nunmehr die Möglichkeit bestand, durch Anrufung der Aufsichtsbehörde eine nochmalige Prüfung des Sachverhalts und eventuell die Anweisung des Lieferungsverbands zur Gewährung einer Unterstützung zu erreichen, war § 6 FUG. praktisch seiner Wirksamkeit entkleidet. Das Angehen der Aufsichtsbehörde bedeutete tatsächlich nicht mehr lediglich die Anrufung der Staatsaufsicht, sondern kam der Einlegung eines Rechtsmittels gleich. Durch Zulassung der Erteilung von Anweisungen und die Möglichkeit nachträglicher Ueberprüfung der Entscheidung des Lieferungsverbands wurde die Selbständigkeit und Selbstverantwortlichkeit des Lieferungsverbands restlos beseitigt. Mit dem Wegfallen des Selbstverwaltungsrechts des Lieferungsverbands ist notwendigerweise die Folge verknüpft, daß da-

---

152) Wie oben ausgeführt, kommt man zu demselben Ergebnis schon auf Grund allgemeiner Ueberlegungen. Um so unbegreiflicher scheint es, wenn Pfeiffenberger (Komm. zum FUG., Stuttgart 1916, Anm. 3 zu § 6) den Standpunkt vertritt, daß aus dem Wort „endgültig" der Ausschluß eines Beschwerderechts nicht gefolgert werden könne.

mit gleichzeitig der Amtsverband für die Zwecke der Unterstützung von Familien in den Dienst eingetretener Mannschaften zu existieren aufhörte, womit auch die Selbstverwaltungstätigkeit seines Organs, des Bezirksrats, beendet war.

Nach der Heimkehr der Truppen aus dem Felde verloren die nach dem FUG. zu gewährenden Unterstützungen stark an Bedeutung, um mit der Rückkehr des letzten Kriegsgefangenen völlig gegenstandslos zu werden. Leistungen nach Maßgabe des KLG. wurden nach dem 1. Mai 1920 nur noch auf Grund von Sonderbestimmungen gewährt. Auf Verlangen der Interalliierten Kontrollkommission, die sich dabei auf die Artikel 178 und 211 des Versailler Vertrags berief, wurde durch Reichsgesetz vom 19. März 1924[153]) das KLG. nebst allen Ergänzungsbestimmungen aufgehoben, wodurch auch den badischen Vorschriften die Grundlage entzogen wurde[154]).

Die Kommunalverbände für die Zwecke der Kriegswirtschaft interessieren für die vorliegende Untersuchung nur insoweit, als ihre Geschäfte vom Bezirksrat geführt wurden, d. i. aber erst seit dem Inkrafttreten der Verordnung, Kommunalverbände betr. vom 31. Juli 1919[155]). Solange ihre Rechtsgrundlage die Verordnung gleichen Betreffs vom 1. August 1917[156]) bildete, wurden die städtischen Kommunalverbände durch die Gemeindebehörden, die ländlichen aber durch einen Ausschuß verwaltet, dessen Mitglieder der Bezirksrat zu ernennen hatte.

Es wurde schon oben darauf hingewiesen, daß die Einordnung dieser besonders eigenartigen Verbände unter die Amtsverbände nicht in jeder Beziehung voll befriedigen kann. Zweifelhaft erscheint ihre Rechtsnatur wiederum nicht wegen der Tatsache, daß die Städte mit mindestens 10 000 Einwohnern ausgeschieden und zu selbständigen (städtischen) Kommunalverbänden gemacht wurden. Der in dieser Beziehung mögliche Einwand erledigt sich auf dieselbe Weise wie bei den Wohnungs- und Bezirksfürsorgeverbänden mit entsprechender Regelung. Auf das dort Ausgeführte[157]) kann hier deswegen verwiesen werden. Teilweise offen muß lediglich die Frage bleiben, ob die Kommunalverbände in Wirklichkeit mit der Erfüllung von Aufgaben der Selbstverwaltung betraut waren. Bejaht man das Vorliegen dieser Voraussetzung, so besteht m. E. nur

---

153) RGBl. S. 285.

154) Vgl. Geschäftsbericht des badischen Ministeriums des Innern 1913/24 Bd. I S. 533.

155) GVBl. S. 431.

156) GVBl. S. 265.

157) Oben S. 47/48.

die Möglichkeit, die Kommunalverbände als Amtsverbände zu betrachten.

Während nach § 10 der VO. vom 1. August 1917 die Kommunalverbände ausdrücklich verpflichtet waren, den Weisungen des zum Aufsichtsorgan erklärten Ministeriums des Innern Folge zu leisten, fand sich eine entsprechende Bestimmung in der VO. von 1919 nicht mehr vor. Vielmehr war an die Stelle des ministeriellen Anweisungsrechts ein inhaltlich nicht näher bestimmtes „Nachprüfungsrecht“ der nunmehr aufsichtsführenden Landeskommissäre getreten. Geht schon die Zulassung eines generellen Nachprüfungsrechts über den notwendigerweise beschränkten Rahmen staatsaufsichtlicher Befugnisse hinaus, so waren bezüglich der „Selbständigkeit“ dieser Verbände noch weitere Vorbehalte zu machen. Denn hinsichtlich der Verwaltung der Angelegenheiten des Kommunalverbands und der Staatsaufsicht waren die Vorschriften der Städte- und Gemeindeordnung nur insoweit für anwendbar erklärt, als besondere Reichs- oder Landesgesetze den Aufsichtsbehörden keine weitergehenden Befugnisse einräumten (§ 9 Abs. 2) [158].

Von der hiermit gegebenen Möglichkeit wurde in weitgehendem Maße Gebrauch gemacht. Im Interesse der ausreichenden und vor allem gleichmäßigen Versorgung der Bevölkerung wurden für die einzelnen Gebiete der Zwangswirtschaft Zentralinstanzen (Ministerium des Innern, Landesversorgungsstelle, Landesvermittlungsstelle, Reichsgetreidestelle) durch Sonderbestimmungen Rechte zugestanden, die von irgendwelcher Beschränkung der Einwirkungsmöglichkeiten nichts erkennen ließen. Die Verbände wurden in ihrer Tätigkeit intensiv überwacht und mit Anweisungen und Instruktionen der genannten Stellen nicht so sehr in ihrer Bewegungsfreiheit beschränkt, als bei der Erfüllung ihrer schweren Aufgabe unterstützt. Auf die einzelnen Sonderbestimmungen einzugehen ist unmöglich [159]. Da die Kommunalverbände dadurch jedoch einem umfassenden Anweisungsrecht unterworfen wurden, können sie wohl im strengen juristischen Sinne als Selbstverwaltungskörperschaften nicht angesehen werden. Es scheint aber doch fraglich, ob es gerechtfertigt ist, bei der Beurteilung der Kommunalverbände rein juri-

---

158) Ausdrücklich nur für die städtischen KV. ausgesprochen. Die Bestimmung war analog aber auch auf die ländlichen KV. anzuwenden.

159) Als Beispiel sei nur für das wohl wichtigste Gebiet der Getreide-, Brot- und Mehlversorgung auf die Bestimmungen der Reichsgetreideordnung für die Ernte 1919 (RGBl. S. 525, 535: §§ 13, 18, 25, 27, 58—67, 70) und der badischen Vollzugsverordnung hierzu vom 7. Juli 1919 (GVOBl. S. 403) hingewiesen.

stische Gesichtspunkte ausschlaggebend sein zu lassen. Den Kommunalverbänden wurde Rechtspersönlichkeit verliehen, um sie in die Lage zu setzen, als selbständige Körperschaften auch Vermögen zu erwerben und zu veräußern und so ihre Aufgabe der Erfassung und Verteilung der Lebensmittel und Bedarfsgegenstände zu erfüllen. Produzent und Konsument wurden von ihrer Zwangsgewalt in gleicher Weise betroffen. Bei dieser zwangsweisen Regelung des Verbrauchs kam ihnen aber doch eine außerordentlich große und selbständige wirtschaftliche Bedeutung zu. Das vielgestaltige Gebiet der Zwangswirtschaft und damit die Tätigkeit der Kommunalverbände kann aber allein mit der unelastischen juristischen Terminologie nicht erfaßt werden. So entspricht es der tatsächlichen Bedeutung der Kommunalverbände m. E. viel mehr, wenn man die dargelegte juristische Ungenauigkeit in Kauf nimmt und in Berücksichtigung mehr wirtschaftlicher Momente auch in ihrer Tätigkeit Selbstverwaltung sieht. Dieses Ergebnis stimmt auch mit der Stellungnahme der Praxis, insbesondere der badischen Staatsregierung überein, die die Kommunalverbände als „neugeschaffene Selbstverwaltungskörper“ bezeichnete [160]).

Mit den somit ebenfalls den Amtsverbänden einzuordnenden Kommunalverbänden [161]) sind aber die Amtsverbände erschöpft, als deren Organ der Bezirksrat zur Erfüllung von Aufgaben der Selbstverwaltung berufen war.

§ 5. Die badische Verwaltungsreform.

Die Wünsche nach Umgestaltung der derzeitigen badischen Verwaltungsorganisation haben ihren Ursprung zunächst in Mängeln, die bei der bisherigen Einrichtung innerhalb des Landes Baden hervorgetreten sind. Diese Bewegung wird treffend charakterisiert durch das Schlagwort von der Bekämpfung der „Zweigleisigkeit“ der badischen Verwaltungsorganisation [162]).

Mit nicht weniger Nachdruck wird auf dasselbe Ziel hingearbeitet auf Grund von Erwägungen, die das Verhältnis Badens zum Reiche betreffen. Im Falle der erfolgreichen Durchführung der erstrebten Reformen würde von den eintretenden Veränderungen auch der Bezirksrat in stärkstem Maße betroffen.

---

160) Dritte Denkschrift der Großherzoglich badischen Staatsregierung über ihre wirtschaftlichen Maßnahmen während des Krieges 1916/17 S. 133.

161) Vgl. auch Geschäftsbericht des badischen Ministeriums des Innern für die Jahre 1913—24 Bd. II S. 159 ff.

162) Das Wort stammt von Preuß (Recht, Verwaltung und Politik im neuen Deutschland, Stuttgart 1916, S. 172).

In den ersten Jahrzehnten des Bestehens der 1863 geschaffenen Neuorganisation ist eine Kritik kaum laut geworden. Man hatte in verständlichem Optimismus darauf gehofft, daß es der praktischen Weiterentwicklung der in dem Verwaltungsgesetze enthaltenen Anregungen gelingen werde, den vorerst leeren gesetzlichen Rahmen mit blutvollem Leben zu füllen. Man wollte der Neuorganisation Zeit lassen, sich „einzuspielen". Der erwartete Erfolg blieb aber aus, und die Kreise hatten auch nicht dadurch zu lebensvollen Gebilden umgeschaffen werden können, daß man ihnen zu ihren ursprünglich nur fakultativen Aufgaben eine Reihe von obligatorisch zu erledigenden Funktionen übertrug[163]). So brach sich allmählich aber unaufhaltsam der Gedanke Bahn, daß der bezweckte Erfolg vor allem wegen des unglücklichen räumlichen Umfanges, den die Verordnung vom Juli 1864 den Kreisen gegeben hatte, eine durchgreifende Neuregelung zur Voraussetzung habe. Nachdem die Verhandlungen des Landtags im Jahre 1908 die Aktualität des Problems in das Licht der Oeffentlichkeit gerückt hatten, sah sich die Regierung veranlaßt, die Ausarbeitung eines Vorentwurfs in Angriff zu nehmen. Dieser sollte sich nur auf eine Neuregelung der Selbstverwaltung der Kreise beziehen, im übrigen aber die bestehenden Einrichtungen unberührt lassen. Die schon im frühesten Stadium der Arbeiten den Absichten der Regierung gegenüber vorgebrachten Bedenken ließen diese von der Vorlegung eines Gesetzentwurfs absehen. An dessen Stelle unterbreitete sie im Jahre 1910 dem Landtag lediglich eine Denkschrift[164]), die vor der Inangriffnahme weiterer Arbeiten die Stellungnahme der Oeffentlichkeit herausfordern sollte. An wesentlichen Neuerungen wurden in der Denkschrift die Ersetzung der bisher bestehenden elf Kreise durch vier, mit den Landeskommissärsbezirken sich deckende Kreisverbände, Ausdehnung der Selbstverwaltungsangelegenheiten und Berufung eines zwar zu wählenden, aber besoldeten Berufsbeamten an die Spitze der Kreise vorgeschlagen[165]). Die Kritik verhielt sich vorwiegend

---

163) Vor allem auf dem Gebiete des Straßenwesens (1868), der Armenpflege (1870 und 1872), der Zwangserziehung (1868 und 1890), der Erziehung nicht vollsinniger Kinder (1902), auf dem Gebiete der Bauunfall- und Hagelversicherung (1900).

164) Denkschrift über die Umgestaltung der badischen Selbstverwaltungsverbände 1910.

165) Die Regierung vertrat hierzu den Standpunkt, daß infolge der Leitung durch Berufsbeamte die Selbstverwaltung ebensowenig aufhöre wie in den Städten, die von Berufsbürgermeistern geleitet würden. Es ist dieselbe Stellungnahme, die bereits aus der Begründung zum Entwurfe des VerwGes. bekannt ist.

ablehnend, ohne ihrerseits haltbare Neuvorschläge zu machen, wie denn überhaupt die ganze Bewegung noch reichlich an Unklarheit und Verschwommenheit litt und der festen Ziele ermangelte.

Im Jahre 1912 legte die Regierung eine zweite Denkschrift vor, die die Geschäftsvereinfachung auf dem Gebiete der gesamten Staatsverwaltung zum Gegenstand hatte[166]). Die Verhandlungen des Landtages von 1914 beschäftigten sich erneut mit dem ganzen Fragenkomplex, wiederum ohne faßbaren positiven Erfolg.

Nach dem Kriege wurde die Angelegenheit wieder aufgegriffen. Nunmehr erst wurde mit eindeutigen, konkreten Forderungen hervorgetreten, die in ihrer radikalsten Form die bestehende Trennung von Staats- und Selbstverwaltung für untragbar erklärten und kategorisch unter Angleichung an die außerbadischen Verhältnisse eine Verschmelzung beider forderten.

Auf der einen Seite versuchte man den Nachweis dafür, daß die bestehende Ordnung den Anforderungen der Praxis bisher nicht habe genügen können, mit der Darlegung der objektiv unbestreitbaren Tatsache zu erbringen, daß für die Erfüllung gewisser Aufgaben die gegenwärtigen Formen der Selbstverwaltung sich als völlig unbrauchbar erwiesen hätten. Man wies darauf hin, daß die sich im Einzelfall zeigenden Lücken jeweils durch Sonderregelungen überbrückt werden mußten. Die Beispiele, die in diesem Zusammenhang angeführt wurden, sind bekannt. Es waren die Lieferungsverbände für die Zwecke der Kriegsleistungen und Familienunterstützungen, die Kommunalverbände für die Kriegswirtschaft und die Wohnungs- und Bezirksfürsorgeverbände. In allen diesen Fällen habe sich die Notwendigkeit gezeigt, die lediglich staatliche Verwaltungsbezirke bildenden Amtsbezirke zu selbständigen Verbänden zu erklären und diese sodann zur Erfüllung von Aufgaben der Selbstverwaltung heranzuziehen.

Der zweite Gesichtspunkt betraf das Verhältnis Badens zum Reich. Man verlangte die Beseitigung der Unzuträglichkeiten, die die Sonderstellung Badens im Reichsganzen bisher gezeitigt hätte und bei der zu erwartenden, weiteren Zuständigkeitsverschiebung zugunsten des Reiches in Zukunft noch in viel größerem Maße zeitigen würde. Es wurde geltend gemacht, daß der Reichsgesetzgeber bei der Uebertragung von Selbstverwaltungsaufgaben an die in den Ländern bestehenden Selbstverwaltungsorganisationen seinen Maßnahmen die in sämtlichen außerbadischen Ländern bestehende

---

166) Denkschrift über die Geschäftsvereinfachung im Gebiete der inneren Staatsverwaltung 1912.

Regelung, daß der unterste staatliche Verwaltungsbezirk zugleich auch einen Selbstverwaltungsbezirk bilde[167]), zugrunde legen müsse. Auf die badische Organisation, die mit ihrer Trennung von Staats- und Selbstverwaltung ohne Beispiel sei, könne nicht jeweils Rücksicht genommen werden. So machten die durch Reichsgesetz übertragenen Zuständigkeiten in Baden jedesmal eine landesrechtliche Sonderregelung nötig, die ins Leben einzuführen je nach den reichsrechtlichen Vorschriften große Schwierigkeiten machen könne. Außerdem werde durch eine Vereinigung von Staats- und Selbstverwaltungsbezirk der Verkehr der Bevölkerung mit den Behörden außerordentlich erleichert. Aus all diesen Gründen und im Interesse der Vereinheitlichung der gesamten deutschen Verwaltung sei die Beseitigung der badischen Sonderstellung deswegen in hohem Maße erstrebenswert.

Der erste formelle Antrag auf Ausbau des Amtsbezirks zum Selbstverwaltungsbezirk wurde am 8. Dezember 1920[168]) von dem Präsidenten des badischen Verwaltungsgerichtshofs, Dr. Glockner, im Landtage eingebracht (Antrag Glockner und Gen.). Die Arbeitsüberhäufung des Landtags und der Ausschüsse machte jedoch eine Beratung unmöglich. Am 7. Juni 1923 wurde unter Bezugnahme hierauf in einer Ausschußsitzung ein entsprechender Antrag gestellt, der jedoch bei der Abstimmung abgelehnt wurde.

Von außerordentlicher Wichtigkeit war für die Reformbewegung die Stellungnahme der Regierung, die sich in der Begründung zum Entwurf einer badischen Kreisordnung[169]) zu folgendem bekannte: „Wollte man in Baden vollwertige Arbeit auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation leisten, dann müßten ... auch hier die Bezirksbehörden im wesentlichen neben den ihnen vom Staate übertragenen Auftragsangelegenheiten die bisher von den Kreisverbänden gelösten Selbstverwaltungsaufgaben mit übernehmen.“ Aus Gründen der wirtschaftlichen und politischen Lage hielt die Regierung aber den Zeitpunkt für die Vornahme einer so durchgreifenden Umorganisation noch nicht für gekommen. „Die Autorität der jungen Republik ist noch nicht so gefestigt, daß man ihr jetzt schon eine Belastungsprobe solcher Art zumuten darf.“ So wagte man sich an die zweifellos große Aufgabe nicht heran und behielt es einer „ruhigeren Zeit vor, diese Aufgabe zu lösen“.

---

167) Vgl. Gutachten der Sparkommission (a. a. O. S. 13), das einen Ueberblick über die Verhältnisse in den außerbadischen Ländern enthält.

168) Landtagsdrucksache Nr. 14.

169) Vom 7. November 1922, Landtagsdrucksache Nr. 6.

Nachdem in Fachkreisen die Erörterung der Frage nicht zur Ruhe gekommen war, brachte das Jahr 1931 zugunsten der erstrebten Neureform eine wiederum sehr bedeutsame Kundgebung. Die weiter fortgeschrittene Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage hatte allerdings inzwischen finanzielle Gesichtspunkte in den Vordergrund treten lassen. Um Ersparnismöglichkeiten durch Vereinfachung der Verwaltungsorganisation aufzudecken, war in diesem Jahre vom Landtage eine Sparkommission eingesetzt worden, die in einem umfangreichen Gutachten[170]) u. a. auch zur Reform der inneren Verwaltung Stellung nahm und aus zwingenden Gründen eine alsbaldige Umgestaltung empfehlen zu müssen glaubte. Auch diese wichtigste aller bisher zu der Frage veröffentlichten Aeußerungen fiel uneingeschränkt zugunsten der verlangten Neuerungen aus. Dieses Spargutachten faßte die für die Reform sprechenden, bereits bekannten Gründe nochmals zusammen und wies mit besonderem Nachdruck auf die Dringlichkeit sofortiger Abhilfe hin. Neu war vor allem das Argument, daß im Falle der nicht freiwilligen Vornahme der entsprechenden Maßnahme von badischer Seite mit der eventuellen Notwendigkeit der zwangsweisen Durchführung unter dem Drucke des Reiches gerechnet werden müsse. Demgegenüber sei es in jedem Falle ratsam, durch freiwillige Abhilfe zuvorzukommen.

Auf Grund dieser Ueberlegungen kam denn das Spargutachten zu dem Vorschlage, die Amtsbezirke zu Körperschaften und mit dem Rechte der Selbstverwaltung auszugestalten und ihnen auch die Aufgaben zu übertragen, die bisher von den elf Kreisen, den Bezirksfürsorge- und Wohnungsverbänden erfüllt worden sind. Die völlige Aufhebung der Kreise wurde damit motiviert, daß ihnen durch den Ausbau des Amtsbezirks zum Selbstverwaltungsbezirk jede Grundlage entzogen würde, zumal sie auch bisher nie recht bodenständig zu werden vermocht hätten.

Von der Ausgestaltung der Verwaltungsorganisation in dem vorgeschlagenen Sinne versprach sich das Gutachten vielerlei Vorteile, wobei die durch die gleichzeitige Herabsetzung der Zahl der Amtsbezirke auf 27 zu erzielende Geschäftsvereinfachung und Verbilligung erklärlicherweise die erste Stelle einnahm. Es wurde hierbei nicht übersehen, daß die Durchführung der gemachten Vorschläge zunächst auch große Aufwendungen erforderlich machten. Man glaubte aber doch auf die Dauer mit einer die ganzen Maßnahmen rechtfertigenden Kostenherabsetzung rechnen zu dürfen. Da die fünf größten Städte in die Körperschaften nicht einbezogen werden sollten, wür-

---

170) Vgl. das schon mehrfach erwähnte Gutachten der Sparkommission über die badische Staatsverwaltung a. a. O.

den an die Stelle von bisher 40 Bezirksämtern, 11 Kreisen, 56 Bezirksfürsorge- und ebensoviel Wohnungsverbänden lediglich 27 neue Bezirke und 5 Städte treten. Als repräsentatives Organ wurde die Bildung eines aus 20—35 gewählten Mitgliedern bestehenden Bezirkstags vorgeschlagen. Der Bezirkstag sollte einen Bezirksrat zu wählen haben, der nicht nur das Verwaltungsgericht in erster Instanz und unterstes kollegiales Verwaltungsorgan der Staatsverwaltung, sondern auch das Organ der Selbstverwaltung bilden sollte. Von der Erwägung ausgehend, daß der heutige Bezirksrat eine wesentlich zu große Mitgliederzahl besitze, kam man zu dem Vorschlag, in dieses Kollegium lediglich eine Zahl von etwa 4 Mitgliedern zu berufen. Die Bezeichnung im einzelnen blieb als unmaßgeblich vorläufig offen, das Gutachten schlug aber in Anlehnung an Württemberg die Bezeichnung „Amtskörperschaft“ vor.

Das Weiterbestehen des Bezirksrats in der derzeiten gegebenen Form wäre daher mit der Verwirklichung dieses Programms unvereinbar. Würde schon der Name übernommen werden, so wäre die Stellung des Beziksrats im Rahmen der Neuorganisation doch dadurch eine vollkommen andere, daß er nunmehr grundsätzlich gleichzeitig auch Organ der Selbstverwaltung wäre.

Die praktischen Schwierigkeiten, die diesen einschneidenden Maßnahmen entgegenstanden, wurden von der Sparkommission nicht unterschätzt. Für den Fall, daß der erste Vorschlag, dem aber unbedingt der Vorrang gebühre, der Ablehnung verfallen sollte, unterbreitete das Gutachten zugleich einen Alternativvorschlag, der — als in keinem Falle zu umgehende Maßnahme — eine wesentliche Verringerung der bisher bestehenden Zahl der Amtsbezirke in Empfehlung brachte.

Wenn auch die endgültige Entscheidung über die dargestellten Vorschläge noch nicht gefallen ist, so wird man doch den ersten Vorschlag bereits für erledigt ansehen dürfen. Der weitere Gang der Dinge seit der Beratung des Gutachtens im Landtag läßt erkennen, daß man sich schon der zweiten Alternative zugewandt hat. Wünscht man mit der Sparkommission eine rasche und zweckmäßige Lösung, so mag dies bedauerlich erscheinen. Erfahrungsgemäß treten aber bei der Behandlung derartiger Fragen im Landtage immer außerordentlich große, politische Widerstände zutage. Immerhin besteht die Gefahr, daß die Zukunft den Beweis der Unzweckmäßigkeit des jetzt eingenommenen Standpunkts erbringen wird.

So darf damit gerechnet werden, daß der Bezirksrat — unter Beibehaltung der bestehenden Trennung von Staats- und Selbstverwaltung — in der Form, wie ihn das Verwaltungsgesetz schuf, im Rahmen der badischen Verwaltungsorganisation vorerst in unveränderter Form aufrechterhalten bleibt.

Anlage A.

Großherzoglich
Hochlöbliche Regierung des Oberrheinkreises.

Gehorsamster Bericht
des
Bezirksamtes Waldkirch

Die Errichtung eines Bezirksraths für die Verwaltungshandlungen beim Bezirksamt Waldkirch btr.

Nr. 16 213.

Durchdrungen von der Ueberzeugung, daß eine volksthümlichere Gestaltung der gesammten Staatsverwaltung das dringendste Bedürfniß unserer Zeit ist, haben wir uns mit den Vorstehern der Gemeinden unseres Amtsbezirks vereinigt, über alle wichtigere Gegenstände der Verwaltung im engeren Sinne des Wortes ein aus der Mitte der Amtsangehörigen von den Ortsvorständen gewähltes Collegium von Männern ihres Vertrauens vier an der Zahl unter dem Namen Bezirksrath mit berathender Stimme zu hören, soweit dies nach der dermalen bestehenden Gesetzgebung zuläßig ist.

Dieser Bezirksrath wird sich zu regelmäßigen monatlich zweimal auf der Amtskanzlei versammeln, dort werden ihm die Gegenstände, über welche dessen Gutachten erhoben werden soll, von dem Beamten ihren thatsächlichen und rechtlichen Momenten nach mündlich vorgetragen, und darauf die Ansicht der Mitglieder des Bezirksrathes über die zu entscheidenden Fragen jeweils kurz motivirt zu den Akten niedergelegt, ohne daß jedoch von Seite des Amts eine Verbindlichkeit anerkannt worden wäre, dieser nur behufs der Berathung erhobenen Ansicht des Bezirksrathes bei der wirklichen Entscheidung eine bindende Wirksamkeit zuzuerkennen, sowie auch die Wahl der dem Bezirksrath vorzutragenden Gegenstände uns vorbehalten bleiben mußte. Die von den Ortsvorständen vorgeschlagenen Mitglieder des Bezirksrathes wurden auf unsere Veranlassung den sämtlichen Gemeindebürgern zur Kenntniß gebracht, und gegen ihre Person keine Einwendung erhoben, sie werden ihr Amt unentgeldlich versehen.

Wir bezwecken durch dieses Institut einmal das Vertrauen der Amtsangehörigen zu befestigen, und zu heben, auf der andern Seite aber auch finden wir darin eine größere Garantie für die Richtigkeit und Zweckmäßigkeit unserer Verfügungen, welche uns durch den Rath solcher Männer gewährt wird, die im Besize des Vertrauens des Bezirks mit den so vielfach in Frage kommenden persönlichen, oertlichen und sonstigen einschlagenden Verhältnissen genauer bekannt sind, als dieß einem Beamten selbst bei längerer Dienstführung möglich wird.

Gesezlich steht dieser Einrichtung nach unserem Dafürhalten kein Hinderniß im Wege, weßhalb wir sie auch ins Leben gerufen haben, ohne vorher höhere Erlaubniß nachzusuchen, denn dem Verwaltungsbeamten war ja seither unbenommen, sich mit Andern über die ihm obliegenden Geschäfte zu berathen, und es kann an der Sache nichts ändern, daß die Person, welche wir künftig zu Rath ziehen wollen, eine bleibende sein wird. Doch wollen wir nicht ermangeln höherer Behörde hievon Anzeige zu erstatten, damit Hochdieselbe die in unsern Akten etwa künftig dorthin gelangenden gutächtlichen Aeußerungen unseres Bezirksrathes hiernach würdigen möge.

Waldkirch, den 15. Juni 1848. (gez.) Winter.

Anlage B.

**Regierung
des
Ober Rhein-Kreises.**

Freiburg, den 20ten Juni 1848.

Exh Nr. 11 218 Ref Nr. 12 106.

Bericht des Amts Waldkirch vom 15. Juni Nr. 16 213 die Errichtung eines Bezirksrathes für die Verwaltungshandlungen bei dem Amt Waldkirch btr.

Gr. H. M. d. J. legen wir diesen Bericht mit dem Bemerken gehorsamst vor, daß wir die Berathung mit einflußreichen, das Vertrauen des Bezirks genießenden Amtsangehörigen in wichtigen Verwaltungsfällen im allgemeinen für ganz angemessen halten und auch bei der Art und Weise wie dieß von dem Amtsvorstand in Waldkirch geschehen, nichts wesentliches zu erinnern finden.

Da übrigens hiebei im Kollegium das Bedenken erhoben worden ist, ob eine solche regelmäßig angeordnete Versammlung, einer im Voraus unter dem Namen „Bezirksrath" konstituirten berathenden Behörde, deren Gutachten, wenn auch nicht als entscheidend, doch als wesentlich auf die amtlichen Entschließungen influirend jeweils zu den Akten genommen wird, in der Befugniß des Beamten gelegen habe und ob hiedurch in einzelnen administrativ-kontentiösen Gegenständen nicht Grund zur Anfechtung gegeben werde, so sehen wir uns veranlaßt, obigen Bericht zur hochgefälligen Kenntnißnahme gehorsamst vorzulegen.

i. V. (gez. Unterschrift).

Anlage C.

Ministerium des Innern.

Carlsruhe, den 24ten Juni 1848.

Nr. 10 568.

Die Errichtung eines Bezirksrathes für die Verwaltungshandlungen bei dem Amte Waldkirch betr.

Der Regierung des Oberrheinkreises wird auf ihren Bericht vom 20ten ds. Mts. Nr. 12 106 erwiedert:

Man beabsichtigt, demnächst den Ständen einen Gesetzesentwurf vorzulegen, wodurch Bezirksräthe eingeführt werden, welche vom Volke gewählt, bei mancherlei Verwaltungshandlungen mitzuwirken haben.

Es ist auch nichts zu erinnern, wenn das Bezirksamt Waldkirch vorher schon eine Anzahl Bürger, insofern sie sich dem Geschäfte freiwillig unterziehen, zur Berathung über wichtigere Verwaltungsgegenstände periodisch oder in einzelnen Fällen um sich versammelt. Sie können jedoch in den Protocollen nicht als ein wirklicher Bezirksrath, beziehungsweise als ein konstituirter Körper bezeichnet werden, da das rechtliche Daseyn eines solchen Körpers immerhin ein Gesetz voraussetzt.

Auch können sie nicht etwa in administrativ-rechtlichen Sachen mitwirken, indem hiezu, wenn es sich auch nur um eine Berathung handelt, entweder ein Gesetz oder die Zustimmung der Partheien nöthig wäre.

(gez.) Bekk. (gez.) K. Wielandt.

Regierung in Freiburg.

Literaturverzeichnis.

Affolter, System des badischen Verwaltungsrechts, Karlsruhe 1904.

Andreas, Geschichte der badischen Verwaltungsorganisation und Verfassung in den Jahren 1802—18, Leipzig 1913.

Bluntschli, Denkwürdiges aus meinem Leben, herausgegeben von Seyerlen, Nördlingen 1884, 3. Teil.

Bühler, Ottmar, im Handbuch des deutschen Staatsrechts, herausgegeben von Anschütz und Thoma, 1. Bd., Tübingen 1930.

Calker, Wilhelm van, Das badische Budgetrecht in seinen Grundzügen, Tübingen und Leipzig 1901.

— im Handbuch des deutschen Staatsrechts, herausgegeben von Anschütz und Thoma, 1. Bd.

Dove, Großherzog Friedrich von Baden, Heidelberg 1902.

Erinnerungen eines badischen Beamten, Freiburg 1872.

Flad in der Zeitschrift für die badische Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege 1928.

Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, Tübingen 1928.

Fröhlich, F., Die badischen Gemeindegesetze, Heidelberg 1854.

Gündert, Die badische Gemeindeordnung vom 5. Oktober 1921, J. Benzheimer 1927.

Helfritz, Grundzüge des Beamtenrechts, Berlin und Wien 1929.

Jellinek, Walter, Verwaltungsrecht, Berlin 1931.

— in den Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer, Heft 2 1925.

Jèze, Das Verwaltungsrecht der französischen Republik, Tübingen 1913.

Kühn, Der Bezirksrat, seine Rechte und Pflichten, Selbstverlag 1930.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1. Bd., Tübingen 1876.

Merk, Handbuch der badischen Verwaltung, Bd. I 1930.

Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, Berlin 1926.

— im Handbuch des deutschen Staatsrechts, herausgegeben von Anschütz und Thoma, 2. Bd. 1932.

Pfeiffenberger, Kommentar zum Familienunterstützungsgesetz, Stuttgart 1916.

Preuß, Hugo, Recht, Verwaltung und Politik im neuen Deutschland, Stuttgart 1916.

— im Handbuch der Politik, 1. Bd. 1914.

Rotteck, Carl von, Nachgelassene Schriften, Pforzheim 1841.

Schenkel in Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 1. Bd., Freiburg 1890.

— in Stengel-Fleischmanns Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, 1. Bd., Tübingen 1911.

Schöchlin, Geschichte des Großherzogtums Baden unter der Regierung des Großherzogs Leopold, Karlsruhe 1855.

Seydel, Max von, Bayerisches Staatsrecht, bearbeitet von Robert Piloty, Tübingen 1913.

— in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts, 3. Bd. 1888.

Stier-Somlo in den Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer, 1925 Heft 2.
Thoma, Der Polizeibefehl im badischen Recht, 1. Teil, Tübingen 1906.
Walz, Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden, Tübingen 1909.
Weech, Friedrich von, Badische Biographien, 1. Bd., Heidelberg 1875.
— Badische Biographien, 3. Bd. 1881.
Weick, Reliquien von Ludwig Winter, Freiburg 1843.
Weizel, Das badische Gesetz vom 5. Oktober 1863 über die Organisation der inneren Verwaltung, Karlsruhe 1864.
Wielandt, Friedrich, Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden, Freiburg und Leipzig 1895.
Denkschrift über die Geschäftsvereinfachung im Bereich der inneren Staatsverwaltung 1912.
Denkschrift über die Umgestaltung der badischen Selbstverwaltungsverbände 1910.
Dritte Denkschrift der Großherzoglich badischen Staatsregierung über ihre wirtschaftlichen Maßnahmen während des Krieges 1916/17.
Geschäftsbericht des badischen Ministeriums des Innern 1913—24.
Gutachten der Sparkommission über die badische Staatsverwaltung, Heft 566 der Drucksachensammlung des badischen Landtags 1931.
Hofrathsinstruktion vom 28. Juli 1794, Karlsruhe 1805.
Verhandlungen der badischen Ständeversammlungen 1. und 2. Kammer 1819 bis 1863.
Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer, 1925 Heft 2.
Zeitschrift für die badische Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege.

Lebenslauf.

Am 15. Februar 1908 zu St. Blasien im Schwarzwald als Sohn des Bademeisters Adolf Böhler und seiner Ehefrau Beatrix geboren, besuchte ich zunächst 7 Klassen der Volksschule meines Heimatorts. Ostern 1921 trat ich in die Untertertia des Friedrichsgymnasiums zu Freiburg i. B. ein. Nach dem Bestehen der Reifeprüfung im Jahre 1927 begann ich das von mir gewählte Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Freiburg, setzte es (3. und 4. Semester) an den Universitäten München und Berlin fort und brachte meine Examensvorbereitung wieder in Freiburg zum Abschluß.

Im Frühjahr 1931 bestand ich in Karlsruhe die erste juristische Staatsprüfung.

Franz Böhler.

Durch die Genehmigung einer Dissertation nimmt die Fakultät nicht Stellung zu den darin ausgesprochenen Anschauungen.